

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Ravena Zanotti Mendes Martins

A configuração da “parceirização” de serviços da Assistência Social na cidade de
São Paulo

Mestrado em Serviço Social

São Paulo
2025

Ravena Zanotti Mendes Martins

A configuração da “parceirização” de serviços da Assistência Social na cidade de
São Paulo

Mestrado em Serviço Social

Dissertação apresentada à banca
examinadora da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo, como exigência
parcial para obtenção do título de MESTRE
em Serviço Social, sob a orientação da
Profa. Dra. Prof.(a). Dra. Raquel Raichelis
Degenszan

São Paulo

2025

Banca Examinadora

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 – processo número 88887.894578/2023-00

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001 – processo número 88887.894578/2023-00

À comunidade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo pelo apoio permanente.

AGRADECIMENTOS

A Deus, meus guardiões e guias, que carrego comigo em todos os caminhos que percorro.

À minha família que sempre me forneceu amor a ponto de não permitir que eu duvidasse de mim mesma.

À Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que me acolheu, construiu e potencializou desde os meus 17 anos até os dias atuais, bem como todos os funcionários que cruzaram o meu caminho desde então. Em especial, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e a minha orientadora, que, com muita paciência, profissionalismo e acolhimento tornou o trabalho possível em meio aos desafios apresentados durante a jornada.

Aos meus colegas de trabalho do NPJ Vila Maria, que facilitavam a minha rotina para conciliar estudos e trabalho e me apoiavam nos momentos difíceis e cansativos da dupla jornada.

As minhas amigas e amigos que tornam a minha vida mais leve e feliz.

Ao Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR) e aos meus camaradas por me ensinarem a ter disciplina mesmo em batalhas árduas, alinhando e organizando a minha revolta com a sensibilidade.

RESUMO

Martins, Ravena Zanotti Mendes. **A configuração da “parceirização” de serviços da Assistência Social na cidade de São Paulo.**

O presente estudo busca compreender a atual configuração dos serviços de Assistência Social “parceirizados” com Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no município de São Paulo baseado em uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, que considera a historicidade da luta por direitos sociais no Brasil e seus desdobramentos para a implementação da Política Nacional de Assistência Social. O estudo analisa o fenômeno sob o viés da Reforma Gerencial de 1995 e a reconfiguração do Estado capitalista brasileiro no trato e operacionalização da questão social, bem como a externalização de suas funções e a instituição do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014). As análises reconhecem que, apesar de a regulação ter apresentado avanços no que envolve a formalização e transparência de transferência de recursos públicos para organizações privadas, a gestão municipal de São Paulo transformou a participação e controle social previstas em “parceirização” em um fenômeno responsável por ocultar a primazia do setor público e tornar a terceirização automatizada em meio a abertura e manutenção de convênios em massa. Ademais, os seus efeitos implicam diretamente nas relações e condições de trabalho das/os assistentes sociais ao agudizar os sintomas da flexibilização do trabalho com fragmentação e pauperização da categoria profissional.

Palavras-chave: assistência social; organizações da sociedade civil; parcerias público-privadas; serviços sociais; política social.

ABSTRACT

MARTINS, Ravena Zanotti Mendes Martins. **The configuration of the “contracting-out” of social assistance services in the city of São Paulo.**

This study aims to examine the current configuration of Social Assistance services contracted out to Civil Society Organizations (CSOs) in the municipality of São Paulo. It is grounded in qualitative, bibliographic, and documentary research and is informed by the historical trajectory of struggles for social rights in Brazil and their implications for the implementation of the National Social Assistance Policy. The analysis situates the phenomenon within the framework of the 1995 Managerial Reform and the broader reconfiguration of the Brazilian capitalist state in its management and operationalization of the social question. It further addresses the externalization of state functions and the establishment of the Regulatory Framework for Civil Society Organizations (Law No. 13,019/2014). The findings indicate that, although this regulatory framework has advanced the formalization and transparency of public funding transfers to private entities, the municipal administration of São Paulo has redefined the participation and social oversight formally embedded in the contracting-out arrangement. In practice, this process has obscured the primacy of the public sector and normalized large-scale outsourcing through the systematic establishment and renewal of agreements. Moreover, these dynamics have directly affected the working relations and conditions of social workers, intensifying labor flexibilization and exacerbating fragmentation and pauperization within the profession.

Keywords: social assistance; civil society organizations; public-private partnerships; social services; social policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - A RECONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: POLÍTICAS SOCIAIS E ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO	21
1.1 O Estado e as Organizações da Sociedade Civil: neoliberalismo e políticas sociais	21
1.2 A lógica da terceirização no setor público: Reforma Gerencial e Assistência Social.....	31
CAPÍTULO 2 - A PARTICULARIDADE DOS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: CONFIGURAÇÃO DAS PARCERIAS	44
2.1 A Prefeitura de São Paulo: correlação de forças políticas no âmbito da Assistência Social.....	44
2.2 Parcerias e responsabilidade da gestão municipal na Assistência Social paulistana	54
2.3 Implicações da “parceirização” nas relações e condições de trabalho das/os assistentes sociais.....	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS.....	105

Introdução

Entre as conquistas e os desafios compreendidos na jornada histórica do reconhecimento da Assistência Social como um direito social, compondo o tripé da Seguridade Social na Carta Magna de 1988, tem-se a menção na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 e, posteriormente, na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, de novos fundamentos no que diz respeito a relação entre o Estado e a chamada “sociedade civil”¹, ao propor conjunto integrado de ações e iniciativas do “Estado, família e sociedade civil” para enfrentar as expressões da questão social.

Ainda assim, delimita a primazia do Estado de responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política e a caracteriza a participação da “sociedade civil” como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social.

Em continuidade a PNAS (2004) justifica a necessidade de “parcerias”, relação que se caracteriza pela cooperação entre o público e o privado, mas sem fins lucrativos, e se baseia em princípios jurídicos próprios, regulados por normas específicas que estabelecem direitos, deveres, responsabilidades e formas de controle.

A justificativa está baseada na complexidade da questão social no país e considera que a “sinergia” entre os setores possam gerar espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível contar com a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar seus efeitos e chances de sucesso.

Posiciona-se ao declarar que desconhecer a crescente importância da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais é reproduzir a lógica ineficaz e irracional da fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações.

Por um lado, o capital elabora respostas orientadas à conciliação de classes e à conformação dos cidadãos, de outro, a sociabilidade engendra a criação de novas estratégias de resistência por parte dos sujeitos coletivos. Esses, por sua vez, atribuem significados próprios às suas expressões sociais e manifestações, não

¹Por tratar uma categoria dinâmica, o estudo adentrará apenas o que concerne as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no atual Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) conforme a Lei 13.019/2014.

apenas diante das condições de trabalho — que marcaram fortemente as lutas do século anterior —, mas também frente às múltiplas dimensões da vida social.

Apesar de ser inegável a relevância da Constituição Federal de 1988 para a população brasileira, sobretudo pelo reconhecimento e pela instituição de novos direitos como a Seguridade Social, persistem amplas brechas que permitem a inserção do mercado na administração pública, o que Netto et al. (1999, p. 78) caracterizam como um “pacto social”.

A reconfiguração do pacto social entre Estado e capital, diante de mais uma crise cíclica do capitalismo, inviabilizou a consolidação de um sistema democrático com potencial emancipador, sobretudo no que diz respeito à provisão de serviços sociais públicos como responsabilidade indelegável do Estado. Esse processo representa mais um episódio de “fuga para frente” na trajetória política brasileira.

Coutinho (2006) mostra que apesar das intensas mobilizações sociais dos anos 1980, que pressionaram o Estado pela redemocratização e conquistaram importantes direitos históricos, a burguesia manteve-se como a principal protagonista do processo. Ao fim, garantiu sua hegemonia por meio da consolidação do projeto neoliberal, assegurando, assim, seu “final feliz” em detrimento de um aprofundamento democrático e de justiça social.

Para elucidar as contradições presentes na política social em um regime democrático, Sposati (2013, p. 633-634) destaca que a proteção social pública, por seu caráter redistributivo e desmercadorizado, contraria as regras de acumulação do capital. Nessa perspectiva, o Estado é convocado a articular e integrar direitos aos indivíduos, independentemente de vínculo de emprego formal, ou seja, inclusive àqueles que não contribuem diretamente para a previdência social. Trata-se, portanto, de um “conjunto de seguranças sociais que uma sociedade, de forma solidária, garante a seus membros” (Sposati, 2013, p. 633).

Contudo, a ausência de mecanismos efetivos para a promoção da justiça social plena evidencia os limites estruturais desse processo, uma vez que tal horizonte se mostra incompatível com a lógica do capital e sua busca incessante por expansão e lucro. Assim, embora a Seguridade Social tenha apresentado uma pressão à dinâmica da acumulação, não chega a enfrentá-la. Nesse cenário, coube à Assistência Social, a tarefa de proteção social a quem dela necessitar.

Conseqüentemente, assumiu um caráter compensatório e seletivo, voltado aos “vulneráveis dos vulneráveis”, ainda que concebida como direito não contributivo.

Essa contradição é sintetizada por Telles (2001, p. 95), ao definir a Assistência Social como o “lugar dos não direitos e da não cidadania”, um espaço ao qual o indivíduo tem acesso não em virtude de sua condição cidadã, mas justamente em razão de sua ausência.

No período que marca a aprovação da Resolução nº 145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), 15 de outubro de 2004, não havia nenhuma regulação ou instrumento jurídico nacional a fim de formalizar, regulamentar e fiscalizar parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil, como é o caso do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) com a Lei 13.019/2014.

O que existiam eram os “convênios” com base no Decreto-Lei nº 200/1967, depois detalhados pelo Decreto nº 6.170/2007, usados tanto para transferências entre entes públicos quanto para repasse a entidades privadas sem fins lucrativos. A questão é que o “convênio” foi criado para cooperação entre entes públicos, mas acabou sendo usado também com OSCs — o que gerava insegurança jurídica.

Além disso, existiam os “Termos de Parceria” criados pela Lei nº 9.790/1999, que instituiu as OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), destinados apenas a entidades que obtivessem a qualificação de OSCIP no Ministério da Justiça e foram uma tentativa de diferenciar da lógica dos convênios, mas tinham alcance limitado.

O vácuo de um dispositivo mais robusto e capaz de compreender as diferentes estruturas das organizações da “sociedade civil” gerava a sobreposição de regimes (convênios, contratos de gestão, termos de parceria, contratos de repasse e insegurança jurídica: muitos TCs (Tribunais de Contas) apontavam irregularidades porque os convênios não foram pensados para OSCs e burocracia excessiva com dificuldade de transparência e controle social.

De forma particular, temos que a cidade de São Paulo, baseada na sua autonomia municipal, desenvolveu os seus próprios mecanismos para estruturar, fiscalizar e padronizar parcerias na cidade, na mesma medida em que vivenciou grandes embates políticos no que envolve a implantação plena do SUAS.

A Lei nº 13.153, de 22 de junho de 2001, instituiu, no município de São Paulo, a política pública de Atenção à Assistência Social, operacionalizada por meio de convênios com entidades sem fins lucrativos.

Essa legislação foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 43.698/2003, que, durante quatorze anos, estabeleceu os procedimentos de formalização das parcerias

no âmbito da assistência social. O decreto representou um avanço ao simplificar os trâmites burocráticos dos convênios, reduzindo de mais de quarenta para treze manifestações administrativas necessárias, além de instituir a obrigatoriedade da publicidade dos processos e a precedência do órgão municipal na realização de chamamentos públicos para a apresentação de propostas de serviços socioassistenciais.

Assim, antes mesmo da regulamentação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), a gestão municipal já dispunha de normativas próprias para organizar a contratação de serviços socioassistenciais em regime de colaboração com organizações da sociedade civil. Durante mais de uma década, tanto a Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS), denominação utilizada entre 2000 e 2005, quanto seus trabalhadores, vivenciaram procedimentos de celebração de parcerias bastante semelhantes aos que seriam posteriormente consolidados pela Lei Federal nº 13.019/2014. Nesse contexto, destaca-se a Portaria nº 031/SAS/2003, editada sob a gestão da secretária Aldaíza Sposati, a qual disciplinou o rito de celebração dos contratos com OSC, alinhando a prática administrativa às diretrizes estabelecidas pelo Decreto Municipal nº 43.698/2003.

Isso demonstra que, muito antes da implementação da Lei Federal nº 13.019/2014 no município de São Paulo — em específico, quatorze anos antes —, a celebração de parcerias já incorporava princípios de publicidade, mediante chamamento antecipado realizado pelo órgão gestor, divulgação em jornais de grande circulação e alocação regional dos serviços nas Supervisões Regionais, assegurando isonomia e eficiência.

O enfoque na cidade de São Paulo justifica-se tanto pela particularidade do processo de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), quanto pelo fato de o município ser reconhecido como “a capital das organizações da sociedade civil”, abrigando 57.612 entidades em atividade².

Segundo informações da própria Prefeitura, a rede socioassistencial conveniada é composta por 1.389 serviços, mantidos em parceria com 338 OSC,

²INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Mapa das Organizações da Sociedade Civil. Plataforma online de transparência pública colaborativa com dados sobre organizações da sociedade civil no Brasil. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/>. Acesso em: 06 jun. 2025.

responsáveis pela oferta de 244.818 vagas, configurando-se como uma das maiores redes de serviços socioassistenciais da América Latina.

No âmbito da gestão pública, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) dispõe de 54 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 32 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), 6 Centros de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centros POP) e 1 Coordenação de Pronto Atendimento Social (CPAS). Em tese, esses equipamentos concentram a responsabilidade pela fiscalização e pela formalização das parcerias com as OSC.

Quanto ao financiamento, a Proposta Orçamentária de 2025 da Assistência Social (SMADS/COMAS) prevê recursos da ordem de R\$ 3.876.288.431,00, conforme a Resolução COMAS-SP nº 2.287 de 2024.

O recorte do objeto de pesquisa da cidade de São Paulo, além de contemplar a informação do seu avanço em relação ao estabelecimento de parcerias na gestão pública, também culmina um interesse de cunho pessoal advindo de uma ex-trabalhadora de uma Organização da Sociedade Civil conveniada em um serviço socioassistencial, que durante o cotidiano profissional observou os impactos do distanciamento do Estado no trato das expressões sociais e desconhecimento da sua figura por parte dos usuários, funcionários e servidores.

Sendo assim, compreender a estrutura e a configuração dos serviços de Assistência Social “parceirizados” no município objetiva destrinchar o processo necessário para a sua efetivação, munido de construção social e histórica acerca das correlações de forças políticas, posicionamento da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) em relação a terceirização dos serviços e fornecer as bases necessárias para refletir acerca do protagonismo das Organizações da Sociedade Civil em detrimento a primazia do Estado.

Para desenvolver o presente estudo foi necessário utilizar os recursos de uma pesquisa bibliográfica e teórica, somada aos recursos de pesquisa documental, principalmente para tratar dados primários expostos em planilhas de transparência da gestão municipal, bem como dados secundários já expostos em canais de notícias e relatórios de atividades.

Nesses termos, a dissertação foi estruturada em dois capítulos, além da introdução e considerações finais. O primeiro capítulo apresenta um resgate histórico do processo de redemocratização brasileiro e a conquista de direitos sociais com a

promulgação da Carta Magna de 1988, que pretende problematizar aspectos sociais e econômicos que tratam as tratativas, responsabilidades e atribuições do Estado no que diz respeito às expressões da questão social. Ele também conta com uma seção secundária para aprofundar a Reforma Gerencial de 1995 e os impactos da possibilidade e posterior legitimidade de terceirização de serviços no âmbito da assistência social.

Ao adentrar o segundo capítulo, o objetivo é situar, com uma base teórica estabelecida acerca do capitalismo brasileiro e neoliberalismo, a análise na atual configuração do SUAS no município de São Paulo.

Para isso, o primeiro subcapítulo irá retomar mandatos da gestão municipal paulistana e a organização dos serviços da Assistência Social, o segundo pretende explicitar o processo para celebrar uma parceria entre OSCs e SMADS, tendo o MROSC como referência.

E, por fim, o subcapítulo nomeado de 2.3, versará sobre as implicações da “parceirização” nas condições e relações de trabalho das/as assistentes sociais trabalhadoras/es do SUAS de São Paulo analisados através de dados primários e secundários com foco nos Núcleos de Proteção Jurídico-Social e Apoio Psicológico (NPJs), vinculados aos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), especificamente os serviços conveniados com a Associação Fala Mulher: NPJ Perus, NPJ Butantã, NPJ Pinheiros e NPJ Vila Maria.

Capítulo 1 - A reconfiguração do Estado brasileiro: políticas sociais e Assistência Social como direito

1.1 O Estado e as Organizações da Sociedade Civil: neoliberalismo e políticas sociais

Com o objetivo de trabalhar a atual relação das Organizações da Sociedade Civil com a gestão pública paulistana no que envolve a operacionalização dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), entende-se como fundamental retomar e contextualizar o trato da questão social no cenário brasileiro, a fim de compreender os aparatos administrativos do Estado desenvolvidos na eclosão do neoliberalismo para extrair da realidade os elementos fundamentais que levam a disposição da Assistência Social no município e as suas implicações no trabalho profissional da/o assistente social.

Esse trabalho não pretende destrinchar o “Terceiro Setor” em sua totalidade, haja vista as suas expressões e interpretação teórica dinâmica, mas compreenderá as seguintes estruturas formais: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs); Organização Social (OS) de direito privado e sem fins lucrativos; associações; fundações; cooperativas e, por fim, Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que trata o recorte desse trabalho quando em relação de parceria com o município de São Paulo, o que será explicitado no próximo capítulo.

Além disso, a reflexão empreendida não adentrará o cerne polêmico acerca dos limites e possibilidades da “proteção social” que permeia importantes debates sobre os rumos da política de assistência social, os seus usuários, trabalhadores e tipificação dos serviços socioassistenciais.

Para o nosso objetivo inicial, será necessário problematizar a emergência do neoliberalismo em solo brasileiro, sob a leitura de um capitalismo dependente, a partir de uma nação localizada em uma posição não privilegiada na cadeia imperialista com base no seu processo de colonização, escravização, exploração e processo particular de independência.

Sposati (2005) explica que a política social é resultante de processos sociais, históricos e políticos, ou seja, irá sempre depender das orientações socialmente estabelecidas para se tornarem provisões públicas, em virtude de que a reprodução social pode ser tratada como responsabilidade individual, privada ou pública.

A reprodução social está diretamente ligada a produção de uma sociedade, inclusive, o reconhecimento das suas necessidades, que podem ou não se tornar direitos, derivam do modo de produção e das suas relações de produção. Ou seja, da forma como o indivíduo social, no caso do capitalismo, o trabalhador considerado em sua classe, será inserido no processo produtivo.

A reprodução social está diretamente ligada a produção de uma sociedade, inclusive, o reconhecimento das suas necessidades, que podem ou não se tornar direitos, derivam do modo de produção e das suas relações de produção. Ou seja, da forma como o indivíduo social, no caso do capitalismo, o trabalhador considerado em sua classe, será inserido no processo produtivo.

O alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico. Por consequência, depende do modelo de regulação econômica e nele do papel do Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho em face das desigualdades sociais e econômicas (SPOSATI, 2005. p. 507).

Ao reconhecer que a questão social possui diferentes manifestações e tratativas a partir de uma relação estruturalmente desigual entre capital e trabalho, sendo produzida e reproduzida cotidianamente, o capítulo pretende debater a posição do Estado brasileiro durante o período de redemocratização até a Constituição Federal de 1988, quando a Assistência Social foi considerada como um direito do cidadão e dever do Estado.

Nesse sentido, há de se retomar a dinâmica e lógica do capital, entendendo a sua crise cíclica como característica constitutiva e fundamental para o seu desenvolvimento. Netto e Braz (2007, p.157) elucidam que não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise. Assim, trata-se de uma tendência histórica e estrutural da queda da taxa de lucro e as estratégias adotadas para revertê-la.

Longe de ser considerado um “evento surpresa” que atinge os capitalistas e, principalmente, a massa trabalhadora, a crise inicia quando há empecilhos travando a acumulação de riqueza, ou seja, onde o movimento do capital fica suspenso ou caminha lentamente em decorrência da não geração de mais-valor a partir da produção e circulação de mercadorias.

Em sua análise da mercadoria, Marx (2013, p. 113 apud Araújo, 2022) revela que diz respeito a um objeto externo com propriedades capazes de satisfazer

necessidades humanas de diversos tipos. No entanto, carrega um duplo caráter, a capacidade de se apresentar como um “objeto” ou “produto” útil (valor de uso), voltado para satisfazer as necessidades humanas – inerentes ou criadas – e, ao mesmo tempo, como produto do trabalho humano indiferenciado considerando a sua inserção no universo do valor (valor de troca).

Outro ponto que merece destaque é a característica contraditória do modo de produção capitalista, porque mesmo com a exposição das suas contradições nesse cenário, a sua manutenção é fielmente assegurada a nível político, econômico e ideológico.

As crises são funcionais ao modo de produção capitalista, constituem os mecanismos mediante os quais o MPC restaura sempre em níveis mais complexos e instáveis, assegurando, assim, a sua continuidade. Por isso mesmo, as crises por mais brutais que sejam seus efeitos e por mais graves que sejam as suas consequências – não tem o dom de conduzir o MPC ao colapso ou a faculdade de destruí-lo; deixadas à sua lógica, das crises capitalistas só resulta o próprio capitalismo (NETTO e BRAZ, 2007, p. 157 e 158).

O caráter cíclico das crises se revela justamente pelo fato de que não corrobora para a destruição do modo de produção capitalista, ou seja, não muda o seu caráter em busca de lucro, mas transforma e reorganiza toda a estrutura ao seu redor para manter a sua essência mesmo que isso encaminhe para a superexploração e barbárie.

Diante dessa reorganização e contínua reinvenção, a conta há de ser paga pela massa trabalhadora, pois a acumulação ampliada do capital implica diretamente na destruição das forças produtivas, o que repõe a contradição permanente destas com as relações de produção.

O aumento da pressão policial no trato das expressões da questão social, a ampliação do exército de reserva, a flexibilização de leis trabalhistas e supressão dos direitos humanos e sociais conquistados historicamente são exemplos de ferramentas utilizadas para manter o caminho livre para a circulação de capital e geração de mais-valor. Araújo (2022, p. 15-16) agrega elementos dessa submissão do Estado ao capital:

No contexto de acirramento da crise, o capital busca a expansão de novos espaços lucrativos, que lhe permita garantir a oxigenação do processo de reprodução ampliada do capital. Essa expansão vem ocorrendo através de processos de privatização e mercantilização de serviços públicos e de outras

esferas de provimento das necessidades sociais. No tocante aos serviços sociais promovidos pelo Estado, observa-se que para garantir as condições concretas de hegemonia burguesa, as intervenções nas expressões da questão social passam a ser regidas por estratégias que atendam necessidades reais das classes subalternas, porém, devem também mediar o atendimento das necessidades da valorização do capital, seja ao subsumi-las na lógica de financeirização e rentabilização do capital, seja na transferência da gestão e execução dessas políticas mediante terceirização da prestação de serviços (ARAÚJO, 2022, p. 15).

A atualização da sua forma não gera a modificação ou transformação da sua essência, são apenas estratégias para obtenção de novas fontes de lucratividade, o que repercute diretamente na organização do trabalho e, por consequência, na vida cotidiana. Implicação evidenciada com base na reestruturação de bens e serviços coletivos necessários para a reprodução de vida social sob a lógica de extração de lucro.

Yazbek (2017, p. 02) menciona que o desenvolvimento do Estado brasileiro, assim como os demais países da América Latina, atendeu à lógica de expansão do capitalismo, como aliado da burguesia, sendo essa uma afirmação fundamental para compreender o movimento histórico da concepção de política social construída, que só pode ser apreendida nesse movimento geral e nas configurações particulares desse Estado.

Em continuidade, a política social brasileira eclode a partir das relações sociais, principalmente nos anos 1930, como uma ferramenta de gestão social da força de trabalho. Chiachio (2006, p. 30) ressalta que as teorias voltadas à compreensão da política social partem do reconhecimento de que essa não pode ser analisada de forma desvinculada da constituição histórica da sociedade capitalista. Tais teorias consideram os conflitos e contradições produzidos pelo processo de acumulação, bem como as estratégias sociais construídas para responder às desigualdades de ordem social, econômica, cultural e política.

Conforme a definição de Ianni (2019, p. 70), o governo militar autocrático e contrarrevolucionário consolidou um novo modo de dominação e acumulação capitalista, sendo um erro caracterizá-lo somente como um período ditatorial, tendo em vista que representava e atendia os interesses do grande capital de forma inescrupulosa com a intenção de tornar o país subserviente ao projeto monopolista internacional, eliminar a concorrência estatal em setores estratégicos e aumentar o consumo de produtos importados.

Por consequência, houve uma grande concentração de renda e aumento da dívida externa em um contexto de ausência de políticas redistributivas, salários insuficientes para a manutenção da vida, aumento exponencial da expropriação dos trabalhadores e forte repressão aos movimentos operários e sociais. Ianni (2019, p. 112) aponta a perseguição política aos sindicatos, submetidos à intervenção do poder estatal, que se tornaram locais de assistencialismo.

O contexto de cerceamento de liberdades coletivas e individuais por meio de repressões violentas, mudanças econômicas estruturais, maior disparidade regional, concentração de riqueza e aumento da dívida externa, priorizando o consumo das classes médias em detrimento ao consumo de massas, não cruzou com figuras inativas, conformadas e apáticas à luta social e política.

Conforme assinala Gohn (1997), o intervalo temporal de 1970 e 1980 foi atravessado por uma efervescência dos movimentos sociais urbanos, os quais articularam demandas em torno do direito à cidade, da ampliação dos espaços de participação política e da afirmação identitária de sujeitos historicamente marginalizados, como as mulheres, os povos indígenas e a população negra.

As mobilizações visavam o reconhecimento e o “acesso”, tanto a bens e serviços, quanto à concretude de direitos humanos e sociais através da luta pela “democracia” e “igualdade”. Pautas essas que se diferenciavam das reivindicações trabalhistas dos operários fabris ao assumirem suas particularidades em um contexto de crise política, social e econômica.

Se há uma resposta do capital para conciliar classes e conformar os cidadãos, do outro lado, haverá, a partir da sociabilidade, a criação de novas estratégias de “resistências” por parte dos sujeitos coletivos que atribuirão seus próprios significados às suas expressões sociais e manifestações frente às condições não somente de trabalho – com grande destaque às lutas no século anterior –, mas de todos os outros âmbitos da vida.

Quanto à primeira, o novo passou a ser referência para movimentos que demandavam não apenas bens e serviços necessários à sobrevivência cotidiana - característica básica das ações dos movimentos populares, que inscreviam suas demandas mais no campo dos direitos sociais tradicionais: direito à vida com reivindicações de alimento, abrigo e outras condições básicas para a sobrevivência elementar do ser humano. O novo nos movimentos ecológicos, das mulheres etc. referia-se a uma outra ordem de demanda, relativa aos direitos sociais modernos, que apelavam para a igualdade e a liberdade, em termos das relações de raça, gênero e sexo (GOHN, 1997, p. 190).

O período destacado trouxe para a cena a politização de pautas cotidianas, mesmo que em condições consideradas “impróprias” e “infrutíferas”, tirando a problemática apenas das paredes dos locais de trabalho e colocando as condições de vida e existência como centro.

Ianni (2019, p. 71) levanta o protagonismo da autocracia militar burguesa no que envolve a consolidação de um novo padrão de dominação e acumulação capitalista, cujo objetivo era tornar o país subserviente ao projeto monopolista internacional promovendo maior concentração de renda e desigualdade social baseada no aumento da expropriação dos trabalhadores.

Carvalho (2021) recupera o fato de que a chamada “Assistência Social” já era tratada como função secundária do Estado na década de 60, à luz de que seu papel era limitado a conceder isenções às entidades sem fins lucrativos, posto que o Estado não lidava diretamente com a população (SPOSATI *et al.*, 1994, p. 8).

Não obstante, Carvalho (2021) retoma o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 como um dos marcos referenciais dos convênios e da terceirização na Administração Pública brasileira, pois já tinha em vista a descentralização das atribuições do Estado, inclusive, elenca regras para os convênios entre entidades sem fins lucrativos para a execução de serviços públicos.

Inclusive, as Organizações Não-Governamentais se apresentam no país justamente no ato de engajamento dos movimentos sociais em prol de participação política e, apesar de serem heterogêneas no quesito projeto societário, Leila Landim (1993, p. 31) traz que a maioria tinha o fim da ditadura como pauta comum.

O período “lento e gradual” de redemocratização em 1985 também marca o aumento do número de ONGs no país, tal fato implicou em uma nova racionalidade nas relações entre Estado e sociedade, exigindo que os personagens da luta de classes assumissem novas roupagens, tanto para se diferenciarem quanto para confundirem.

Tem-se que a Constituição Federal de 1988 ganhou apreço por ser considerada a “constituição cidadã” ao incluir direitos liberais essenciais como a “igualdade” de todos perante a lei e a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

A história revela que para perpetuar e desenvolver a lógica capitalista, o Estado cede, em partes, para a lógica democrática, com base no discurso de que todos os

indivíduos são e devem ser reconhecidos em seu direito à cidadania por meio de um sistema supostamente “igualitário”.

Esse movimento pode ser considerado como um “jogo democrático” no qual apenas o Estado burguês pode ocupar o primeiro lugar, pois vendeu a cidadania enquanto redirecionava os limites de atuação do mercado no âmbito público. Nesse sentido, não criou mecanismos capazes de promover justiça social plena.

Ao reconhecer os municípios como entes federados autônomos, a CF 88 aponta para um horizonte de sociedade mais participativa e democrática na mesma medida em que acerta na prática gerencial na gestão das políticas sociais.

Vale ressaltar que o fato de todos os cidadãos brasileiros serem considerados “iguais” perante a lei, apesar de ser um importante avanço político, social e humanitário, não abrange qualitativamente e igualmente a vida de todos, especialmente aqueles que compõem segmentos da sociedade historicamente e estrategicamente oprimidos e explorados quando pensamos na totalidade que contempla classe, raça, etnia e gênero. Isso, de fato, ocorre por questões estratégicas no trato do Estado Burguês para responder, mesmo que minimamente, às demandas populares, sem maiores prejuízos na manutenção do seu poder e relação com o capital.

Pode-se entender que a Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF 88) não garantiu a cidadania na prática para todos, mas em certa medida, apaziguou manifestações e mobilizações sociais a partir da concepção de igualdade, políticas públicas, benefícios trabalhistas e ampliação da participação política e social, respondendo às reivindicações anteriores.

Simultânea e dialeticamente, as políticas sociais representam a face de luta dos movimentos sociais e a dimensão de conquista da classe trabalhadora decorrente das pressões e mobilizações em busca de respostas a necessidades sociais de reprodução social, ainda que invariavelmente de modo insuficiente e limitado (RAICHELIS, 2013, p. 610).

A implantação do Plano Real de 1994 no Governo Itamar Franco, após o Impeachment de Collor, é responsável por uma série de reformas econômicas em prol da contenção da hiperinflação, inclusive, abrindo portas para a terceirização dos serviços públicos. Em concordância com Mendes (2015), a Reforma Gerencial de 1995, idealizada por Bresser Pereira, já no Governo Fernando Henrique Cardoso,

legítima a terceirização da força de trabalho a partir da legislação como um eficaz instrumento de gestão pública.

A terceirização se caracteriza pela transferência para outra empresa de: tarefas, de atribuições, de parte da produção e dos serviços. A flexibilização dos contratos de trabalho é configurada como uma diretriz para diminuir custos com força de trabalho. As relações intra-empresas se estruturam através de redes de subcontratação ou terceirização - complementaridade entre as, micro, pequenas, médias e grandes empresa (BORGES; DRUCK, 2001 p.123).

Como mencionado, o terreno estava fértil para a consolidação do regime neoliberal na década de 1990, que já dominava os países centrais do globo desde 1970 com o desgaste do Welfare State, demonstrando um processo internacional de “livre-comércio” como a solução para alcançar a prosperidade do planeta, como destaca Mendes (2015), o Estado foi submetido a um conjunto de ajustes para dar continuidade ao modo de produção capitalista e sua acumulação a partir de um falseamento da realidade.

Esse véu ideológico é colocado na realidade pelo capital no atual estágio de desenvolvimento capitalista, buscando justificar as alterações do Estado a partir do desemprego e pauperização da classe trabalhadora durante as crises econômicas e intervenções “estatais” realizadas para saná-las, pautando o “Estado mínimo” como a melhor solução.

A sociedade civil aparece como uma categoria na Constituição Federal, a qual é convocada para se responsabilizar juntamente com a família e o Estado pela garantia dos direitos sociais, especialmente quando envolvem os cuidados de idosos, crianças e adolescentes e pessoas com deficiência.

Dessa maneira, diminui a função do Estado ao compartilhar os encargos públicos com organizações sociais, o que faz vender a imagem de um Estado democrático de direito, liberal, participativo e justo. Montañó (1999) explica que, nessa dinâmica, o Estado assume o problema, mas converte a sua legitimação a partir da legitimação do próprio sistema capitalista, ou seja, ele assume a sua responsabilidade na teoria, mas socializa os custos e a sua tarefa na prática.

Dardot e Laval (2016) caracterizam o neoliberalismo como uma reabilitação pura do laissez-faire, tendo o anti-intervencionismo como princípio do próprio Estado, ao mesmo tempo em que é totalmente capaz de orientar internamente a prática efetiva dos governos, empresas e a consciência de milhões de pessoas, transformando-se

em uma racionalidade de mundo, apta para estruturar não só as ações dos governantes, como também o próprio comportamento dos governados.

Outrossim, o ideário neoliberal não declara a sua ideologia, apresenta postura “neutra”, na medida em que relativiza o papel do Estado como entidade articuladora da vida coletiva e desenvolve a lógica empresarial de concorrência para o âmbito público, que passará a gestar e administrar apenas com o objetivo de maximizar lucros, como uma empresa, o que abarca a desresponsabilização do Estado, orçamentos reduzidos para políticas públicas - em especial saúde, educação e assistência social no caso brasileiro – benefícios previdenciários, as terceirizações e, por fim, as privatizações.

Araújo (2022) aponta a tendência contemporânea de capturar serviços sociais públicos à iniciativa privada com base na subsunção da gestão e execução das políticas sociais, o que corrobora para a mercadorização deles, ou seja, são nichos valorativos para os capitais e fazem um caminho alternativo às privatizações clássicas. A privatização dos serviços públicos não ocorre mediante transformação direta em serviços privados, mas sim através de processos de “mercantilização” que implicam na aderência à lógica mercantil.

“Trata-se, na verdade, da abertura dos serviços fornecidos pelo Estado para provimento das necessidades sociais em novas áreas de investimentos lucrativos. Nesse caso, o Estado continua a financiá-los e oferecê-los gratuitamente a população.” (ARAÚJO, 2022, p. 11).

Além de modificar a natureza pública, modifica vulgarmente o “serviço público gratuito”, enfraquece a ideia de sujeito político e sujeitos coletivos, considerando que a individualização, a mentalidade de concorrência e a meritocracia tomam conta do “bem comum”, desmobilizando aglutinações e mobilizações sociais ao fragmentar a classe trabalhadora com o desmonte de políticas públicas e reformas como a Reforma Trabalhista de 2017, Reforma da Previdência de 2019 e a PEC 95.

Os momentos de crises cíclicas do capitalismo mediante a queda da taxa de lucro, especialmente no caso de dependência brasileira, são responsáveis por grandes desmontes de políticas sociais a partir da utilização da premissa de “corte de gastos” e primazia da responsabilidade fiscal e orçamentaria.

Sob essas circunstâncias, o capital busca a supervalorização a partir da pesquisa de novos espaços lucrativos que propiciem a sua rentabilização e financeirização como é o caso da terceirização de serviços do âmbito público, que

geralmente ocorrem com empresas privadas. Porém, na particularidade do SUAS, é transferida para organizações sociais mediante contratos, concessões e parcerias.

A dinâmica mencionada não atinge somente o âmbito econômico, posto que a sobreacumulação do capital resulta na agudização das expressões da questão social e exige do Estado as bases necessárias para continuar operando em prol do mais-valor sem interferências ou ameaças sociais.

Trata-se, de modo particular, de alterações substantivas nos marcos das conquistas históricas de reconhecimento público de direitos sociais e proteção ao trabalho. Ou seja, novas contradições se instalam diante do desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais de produção implicando em modificações na intervenção social do Estado (ARAÚJO, 2022, p. 19).

Como exposto, a Constituição Federal de 1988 incorporou reivindicações e lutas históricas da classe trabalhadora, como a Previdência Social, Assistência Social e a Saúde enquanto direitos sociais, que passam a compor o tripé da Seguridade Social (Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991). Com as suas particularidades, a Assistência Social se caracteriza como não contributiva e para todos aqueles que dela necessitam.

Assim, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei n. 8.742/93, regulamenta a diretriz da Assistência Social no país, expressada no ano de 2004 através da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e materializada com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, que expressa a cristalização da política enquanto direito dos cidadãos e dever do Estado.

“O SUAS, conforme definição da NOB/2005 é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social brasileira” (BRASIL, 2005, p. 86).

Atualmente, as políticas sociais, em especial a Política Nacional de Assistência Social na cidade de São Paulo, têm seus serviços ofertados para a população através de parcerias com diferentes Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no país, sendo inclusive, conhecida como “a capital das OSCs”.

1.2 A lógica da terceirização no setor público: Reforma Gerencial e Assistência Social

Apesar de os direitos terem sido “conquistados”, sabe-se que eles só serão garantidos por meio de uma lei e, posteriormente, materializados por uma política pública. No caso da Assistência Social, Sposati (1994, p. 8-16) aponta que, antes mesmo de ser um direito para quem dele necessitar, já era uma função secundária do Estado, que não lidava diretamente com a população, tendo o seu papel limitado a subvencionar e negociar isenções fiscais às entidades sem fins lucrativos em 1967. Inclusive, a Constituição Federal de 1967 foi responsável por vedar a criação de impostos sobre o patrimônio, a renda, ou serviço de instituições de educação ou de assistência social (artigo 20, inciso III, alínea c).

A relação formal do Estado com as denominadas “organizações sociais” não é recente, pois como lembrado por Carvalho (2021 p. 60), tem-se o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 como um dos marcos referenciais dos convênios e da terceirização na Administração Pública brasileira.

O dispositivo acima instituiu os princípios da autonomia, eficiência e racionalidade orçamentária e administrativa, o planejamento e o controle de resultados. Além disso, manteve a descentralização das atribuições do Estado como regra, sendo essas repassadas para o campo privado ou órgãos indiretos, elaborando regras para formalizar e delimitar convênios entre entidades sem fins lucrativos.

Sabemos que a presença do setor privado na provisão social não é uma novidade na trajetória das políticas sociais brasileiras, bastando lembrar que a primeira Santa Casa de Misericórdia foi criada em Santos (São Paulo) em 1543, dando início à presença do setor privado nesse campo. Assim, podemos afirmar que a filantropia no Brasil está enraizada em nossa história trazendo em seu bojo o trabalho voluntário. Mas, inegavelmente nos anos mais recentes esta presença, além de se diversificar em relação às tradicionais práticas solidárias, vem assumindo uma posição de crescente relevância na Proteção Social do país. (YAZBEK, 2017, p. 13).

Apesar das legislações mencionadas, a Assistência Social ainda não havia sido cristalizada à maneira que conhecemos, componente baseado na “proteção social”. Sendo assim, servia como uma ação complementar das áreas de habitação, saúde ou educação.

Mestriner (2011, p. 164-168) explica que a Legião Brasileira de Assistência (LBA)³ foi transformada em uma fundação do Ministério do Trabalho e Previdência Social em 1969 e, pela inexistência de participação e controle social, as tomadas de decisão no que envolvem os serviços, programas e benefícios sociais eram centralizados em gabinetes, encaminhando ao apadrinhamento e indicações políticas como bases férteis para o clientelismo.

A estratégia da ditadura foi adotar uma linguagem técnico-burocrática, racionalista e economicista na área social, de maneira a reduzir conflitos e produzir ações assistencialistas de fundo autoritário, focalizadas por segmento de necessidades, problemas e faixas etárias. (MESTRINER, 2011, p. 164).

Mediante os incentivos governamentais, pauperização da classe trabalhadora e início de um processo lento e controlado de transição e abertura política no Governo Geisel (1974-1979), o solo estava mais propício para o crescimento das Organizações Não-Governamentais, também como influência das fundações estadunidenses no país.

Além disso, o momento marcou importantes mobilizações populares em meio a efervescência de movimentos populares e partidos políticos, principalmente nos anos 1980, como as “Diretas Já” com auge em 1984 e a vitória da Aliança Democrática em 1985, considerada como uma passagem a uma nova dialética entre Estado e a sociedade, conforme Nogueira (2011, p. 27 apud Carvalho, 2021).

Nos anos 80 (a década perdida para a CEPAL) com a ampliação da desigualdade na distribuição de renda a pobreza vai se converter em tema central na agenda social, quer por sua crescente visibilidade, pois a década deixou um aumento considerável do número absoluto de pobres, quer pelas pressões de democratização que caracterizaram a transição. Tratava-se de uma conjuntura econômica dramática, dominada pela distância entre minorias abastadas e massas miseráveis. Permanecem as antinomias entre pobreza e cidadania. (YAZBEK, 2017, p. 12).

A autocracia burguesa não deixou apenas um trágico legado de repressão e violência, a reabertura gradual escancarou uma grave crise fiscal e econômica. O aumento acelerado da inflação, estagnação produtiva e a queda do Produto Interno

³ A Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada em 1942, no contexto da Segunda Guerra Mundial, com a finalidade de apoiar famílias de militares. Posteriormente, passou a atuar como um dos principais braços do assistencialismo estatal, especialmente durante o regime militar, concentrando suas ações em mulheres e crianças pobres. Foi extinta em 1995, no processo de reformulação das políticas sociais brasileiras.

Bruto (PIB) expressaram os efeitos de um período de instabilidade agravado pelo avanço do processo de globalização e pela inserção subordinada do Brasil no mercado internacional.

Entre as décadas de 1970 e 1980, o Brasil atravessava um período lento e gradual de transição política da ditadura à democracia. No plano econômico, a estagnação produtiva e a crescente inflação, combinados ao avanço do neoliberalismo no país provocavam uma crise que acentuava as expressões da questão social (DAGNINO, 2004, p. 211).

Por sua natureza, as crises tendem a desencadear processos de efervescência social e política, revelando tensões latentes e mobilizando diferentes sujeitos. O que convocou novos atores para a trama brasileira, Gonçalves et al (1996, p. 55) aponta que apenas 10% dos recursos destinados as ONGs advinham do fundo público em 1970. A proporção aumentou 20% no ano de 1993 e, após 1988, alcançou a marca de 50%. As hipóteses sobre esse crescimento serão discutidas mais adiante.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em um cenário aparentemente inoportuno para a expansão de direitos, considerando as transformações estruturais do capitalismo contemporâneo e a precarização das relações de trabalho em respeito às regras do mercado, a política social brasileira ganha um corpo através do sistema de Seguridade Social, tendo em sua composição as políticas de saúde, assistência social e previdência social, com o objetivo de reduzir e prevenir situações de risco.

Para a Assistência Social, com esta inclusão no âmbito da Seguridade Social tem início a construção de um tempo novo. Como política social pública, começa seu percurso para o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal (YAZBEK, 2017, p. 03).

Na particularidade da Assistência Social, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993) e materializada por meio da Resolução nº 145 do CNAS em 2004, faz-se necessário pontuar que, mesmo toda a construção social e política, permanece com uma forte herança assistencialista relacionada a aproximação com a religião, moralidade e trabalho filantrópico.

Isso significa que, apesar dos inegáveis avanços, permanecem na Assistência Social brasileira, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro damistas e patrimonialistas. Décadas de clientelismo consolidaram neste país uma cultura tuteladora que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das Políticas Sociais e

especialmente da Assistência Social aos mais pobres em nossa sociedade (YAZBEK, 2017, p. 03).

Apesar de reconhecer a importância da Carta Magna de 1988 para a população brasileira no que envolve o nascimento de novos direitos, tem-se grandes brechas na permissividade de atuação do mercado dentro da administração pública, sendo considerada um “pacto social” por Netto et al. (1999, p. 78).

Para elucidar o movimento contraditório da política social no regime democrático brasileiro, Sposati (2013, p. 633-634) acrescenta que a proteção social pública contraria as regras da acumulação do capital por seu aspecto redistributivo e desmercadorizado. Convoca o Estado para articular e integrar direitos para os indivíduos sem exigir vínculo de emprego formal, ou seja, aqueles que não contribuem diretamente a previdência social, sendo um “conjunto de seguranças sociais que uma sociedade, de forma solidária, garante a seus membros” (Sposati, 2013, p. 633).

Entretanto, não foram criados mecanismos capazes de promover a justiça social plena, o que seria incompatível com o movimento do capital e a sua busca incessante por expansão e lucro. Nesse sentido, a Seguridade Social contraria as regras de acumulação, mas não as enfrenta. Diante disso, coube a Assistência Social reduzir e prevenir situações de riscos e vulnerabilidades sociais como uma estratégia central no enfrentamento da pobreza e subalternidade.

No tocante da cidadania, Telles (2001, p. 95) caracteriza como “um lugar dos não direitos e da não cidadania”. Então, apesar de o “usuário” ser considerado um cidadão com direitos, ele apenas participa da política pelo fato de não usufruir da sua cidadania em totalidade.

Sposati et al. (2009, p. 23) defende a mesma posição ao declarar que “a demonstração de quanto ganha aquele que pretende ser atendido por um benefício ou um serviço de proteção social, transforma os cidadãos em necessitados sociais, ou em não cidadãos”.

Quando o Estado exerce o controle da força de trabalho, ele garante a reprodução do capital e favorece a manutenção do excedente econômico formado pela mais-valia, portanto, a implantação das políticas sociais tende a promover o processo de acumulação de riquezas e ao mesmo tempo garantir a harmonia social e a soberania do Estado (RAPHAEL, 2021, p. 65).

Entre vitórias e brechas do Estado democrático, Yazbek et al (1995, p. 10) aborda o projeto político dos governos eleitos, que optaram pelo retrocesso na implementação do modelo de Seguridade Social disposto na Constituição ao fomentar a filantropia, utilizando o “Programa Comunidade Solidária”⁴ como um obstáculo à efetivação dos direitos sociais, pois a partir dele foram estalecidas “parcerias” legalizadas e incentivadas entre o Estado e o Terceiro Setor, situação que corroborou para a desresponsabilização estatal e que fomentou, ainda de maneira embrionária, a tendência à privatização e mercantilização das políticas sociais em consonância com a lógica neoliberal em ascensão naquele contexto.

Os anos 1990 expuseram grandes cicatrizes políticas, sociais e econômicas do Brasil, cujos sintomas permanecem ainda mais graves, merece destaque a Reforma Gerencial de 1995, definida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, durante o governo do Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-2002), a fim de aprofundar as peculiaridades da lógica neoliberal e a sua implantação na máquina pública.

O governo FHC imprime a mercantilização das demandas sociais básicas: saúde, educação, previdência e habitação. Desenvolve políticas sociais compensatórias por meio do “Programa Comunidade Solidária”, direcionando às populações em estado de miséria. [...] Os oito anos do governo FHC são marcados por quebra de monopólios e privatizações de estatais rentáveis; desresponsabilização das políticas sociais; contrarreformas do Estado: administrativa, previdenciária e do ensino superior, com o privilégio de interesses privados pela lógica suprema do mercado (ABRAMIDES, 2006, p. 244).

Um ponto importante para iniciar o debate deriva da delimitação da inexistência plena de um Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) no país. Segundo Netto (2012, p. 202), a experiência brasileira pode ser caracterizada como uma “administração tardo-capitalista da miséria que serve à manutenção da ordem burguesa” ao apontar o contexto dos anos 1990 como uma reação teórica contra os modelos intervencionistas do Estado.

Em termos de contextualização, Luís Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração e Reforma do Estado, da Ciência e Tecnologia durante o governo FHC, defendeu a tese de que o passado da administração pública brasileira, incluindo a promulgação da Carta Magna de 1988, advinha de uma natureza burocrática, misturada

⁴Criado em 1995, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o Programa Comunidade Solidária foi uma iniciativa interministerial voltada para o combate à pobreza e a promoção da cidadania. A sua coordenação foi entregue para a esposa do presidente, Ruth Cardoso. Articulava ações sociais do governo federal com a sociedade civil organizada, principalmente ONGs, institutos empresariais e fundações filantrópicas.

com práticas clientelistas e patrimonialistas e exigia uma reforma em busca de regulação e equilíbrio frente a insuficiência dos serviços públicos.

Pereira (1999, p. 06-07) elaborou a reforma inspirada nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico⁵, especialmente a Grã-Bretanha, tendo como principais objetivos: a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; delimitação da área de atuação do Estado entre atividades exclusivas e atividades que deveriam ser transferidas para outros setores; distinção entre atividades estratégicas e atividades de serviços; separação entre implementações e implantações de políticas; transformação de atividades executivas em agências executivas; conferiu autonomia para os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado, permitindo a transferência/transformação para organizações sociais (caracterizadas como um tipo particular de organização pública não estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado); implantação de novos mecanismos de controle social e democracia direta somadas a transparência do serviço público ao reduzir concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno.

Ainda nesse sentido, Pereira (1999, p. 06) frisa a descentralização de serviços sociais para estados e municípios como “característica essencial” da reforma, sendo também anterior a ele. Para além disso, deixa claro a posição “inovadora” de transferir as atividades sociais e científicas para o setor público não-estatal, transformando-as em organizações sociais.

Dentro do contexto da Reforma Gerencial de 1995, a gestão pela qualidade total ganhou vida nova. As diferenças eram claras: enquanto a administração privada é uma atividade econômica controlada pelo mercado, a administração pública é um empreendimento político, controlado politicamente. Na empresa privada, o sucesso significa lucros; na organização pública, significa o interesse público. É possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente, mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor (PEREIRA, 1999, p. 08).

⁵A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma entidade internacional criada em 1961, reunindo mais de 35 países membros atualmente, sendo a maioria de economias de alto rendimento. Declara o objetivo de promover políticas que melhorem o bem-estar econômico e social das populações em todo o mundo. Os seus princípios e recomendações estão fortemente alinhados à lógica do capitalismo liberal, sendo frequentemente associados à difusão de diretrizes neoliberais, como a austeridade fiscal, a privatização de serviços públicos e a flexibilização das legislações trabalhistas e sociais.

Assim, a década de 1980 e 1990 já apontava o esgotamento do modelo fordista-keynesiano no cenário internacional, com a influência de Margaret Thatcher (Reino Unido) e Ronald Reagan (Estado Unidos da América), o capital exigia reformas estruturais, abertura de mercados, privatizações e a diminuição da presença do Estado nas políticas sociais. Essas ideias foram difundidas através do “Desenvolvimentismo” no Brasil, sendo considerada uma ideologia que enxerga o desenvolvimento social como consequência do crescimento econômico.

Diferentemente da análise de Bresser Pereira, que culpa os gastos sociais inflados e a administração estatal burocrática pela crise econômica e moral do Estado brasileiro, a teoria marxista revela uma crise própria do modo de produção capitalista ocasionada por uma superprodução, tornando a oferta superior à demanda e, por consequência, diminuindo as taxas de lucratividade e acumulação. Pelo fato de as empresas visarem novas formas de obtenção de lucro, passam a investir em novas formas de gestão de qualidade, tempo e tecnologia, aumentam a quantidade de trabalho morto e demitem parte da força de trabalho, o que eleva os números do exército industrial de reserva⁶ e reduz o mercado de consumo. Consequentemente, o cenário desfavorece o poder de compra da população, acarreta grandes estoques de mercadorias e a não realização da mais-valia.

Contraditoriamente, portanto, a classe trabalhadora, ao fazer crescer a lucratividade da classe capitalista, reduz as possibilidades de obter os meios de vida do conjunto da população trabalhadora, já que, neste mesmo processo em que cria riquezas para outros, cria também as condições para que se reproduza uma parcela da população excessiva para as necessidades médias do capital, isto é, em proporção à intensidade e extensão do processo de acumulação (IAMAMATO e CARVALHO, 2012, p.66).

A inversão dos papéis de vítimas e vilões foi essencial para o convencimento da população e consolidação do neoliberalismo enquanto projeto. De fato, a crise no Estado brasileiro ocorreu, porém o endividamento não teve como causa a “barganha” da classe

⁶Iamamoto e Carvalho (2012, p. 66) explicam o exército industrial de reserva como um produto da acumulação, que é, também, uma das condições para que ela se efetive. Ademais, a existência de uma superpopulação trabalhadora disponível é essencial para o regime do capital, independente dos limites reais do crescimento da população. Com base no crescimento da força expansiva do capital em face da produção em grande escala, existe um aumento do ritmo da acumulação e consequentemente da transformação acelerada do produto excedente em novos meios de produção. A manutenção de grandes contingentes de trabalhadores disponíveis para absorção imediata pelo capital, sem que isso altere a escala produtiva em outras esferas, é condição indispensável para a renovação da acumulação ampliada. Essa disponibilidade não é acidental, mas resultado dos próprios métodos de produção capitalistas, que, ao mesmo tempo em que expandem a produção, reduzem proporcionalmente a necessidade de força de trabalho. Assim, forma-se uma população excedente permanentemente colocada em disponibilidade, funcional à dinâmica de expansão e reorganização do capital.

trabalhadora e da população empobrecida, mas sim a superacumulação do modo de produção capitalista. Therborn (1995, p. 39) explana o neoliberalismo como uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno.

O Estado, ao administrar a “questão social”, seleciona as demandas sociais, de modo a fragmentá-las e intervém apenas nas suas sequelas, ou seja, nas problemáticas particulares, tendendo a transferir ao indivíduo a causa de seus efeitos, ocultando, assim, as lutas de classe e neutralizando o potencial de organização política da classe trabalhadora (RAPHAEL, 2018 p. 65).

O capitalismo monopolista confere ao Estado a capacidade de intervir nas manifestações da questão social por meio da institucionalização de direitos sociais, legitimação de políticas sociais e ações trabalhistas, a fim de controle da força de trabalho, sendo funcional ao monopólio. Com base nisso, o neoliberalismo, adotado como uma resposta político-ideológica de reatualização do poder do capital em meio à crise, não pode simplesmente retirar os direitos (embora o faça), então utiliza argumentos como o espantinho de “cortes necessários à contenção de gastos” representados por meio de reformas e decretos.

Como toda crise no sistema invoca a burguesia e o Estado a repensar as suas estratégias com base em reestruturações produtivas, compreende-se a sustentação política e ideológica da proposta da Reforma Gerencial de 1995, bem como apontado por Pereira (1995, p. 09) que declarou ter tido grande apoio da opinião pública, elites políticas e altos funcionários durante a divulgação e aprovação da proposta.

De acordo com minha experiência, a aprovação de grandes reformas depende de quatro fatores: necessidade, concepção e desenho, persuasão democrática e alianças. Há necessidade quando a reforma responde a uma demanda social real. O desenho adequado da reforma, isto é, o fato de que o texto ou o conteúdo das novas instituições propostas respondam efetiva e claramente aos objetivos visados, é essencial para sua aprovação. Em terceiro lugar, nas democracias, as reformas dependem de um debate nacional pelo qual a opinião pública possa ser persuadida. E em quarto, para conseguir o apoio dos políticos no Congresso, é necessário, além da aprovação da opinião pública, estabelecer alianças estratégicas (PEREIRA, 1995, p. 10).

À luz dessas análises, o pacto social entre Estado e capital, no trato de mais uma crise cíclica, inviabilizou a construção de um sistema democrático em potencial, especialmente no que envolve os serviços sociais públicos como responsabilidade e dever do Estado. Isso marca mais uma “fuga para frente” na história brasileira, dado que as

manifestações sociais de 1980 pressionaram o Estado para a redemocratização e conquistaram direitos históricos, mas a burguesia continuou a ser a verdadeira protagonista ao garantir o seu “final feliz” no neoliberalismo.

Como explicitado anteriormente, a introdução da “terceirização” já havia sido adotada, especialmente com Decreto-Lei 200 de 1967, considerado a primeira manifestação de adequação do modelo burocrático para o modelo gerencial. Além de dividir a administração pública em direta e indireta, descentralizou e desconcentrou a atividade administrativa, mas ainda se via limitada pela ausência de conjugação de recursos técnicos e financeiros.

Para tanto, foram criadas as figuras dos “convênios” como um mecanismo de descentralização administrativa para possibilitar a transferência das responsabilidades federais para órgãos estaduais e municipais e, por fim, para entidades privadas sem fins lucrativos. Destaca-se, ainda a Lei Federal nº 8.666 de 1993, referente aos processos de contratos e licitações, mas ela ainda mantém uma lógica considerada burocrática no que compete a transferência voluntária de recursos por meio de convênios.

Chagas (2019, p. 121) defende a descentralização administrativa como a criação de novas pessoas jurídicas de direito público por parte dos entes da federação, e por desconcentração, a criação de órgãos desprovidos de personalidade jurídica feita pela Administração Pública a fim de desconcentrar competências.

A relação Estado-ONG deve ser examinada ainda, pelo acesso ao fundo público. Não só o acesso direto através de formas contratuais ou subvencionadas, mas pela renúncia fiscal operada pelos vários mecanismos de isenção que a lei lhes faculta. É necessário deixar cair a máscara do discurso de alguns militantes de ONG que condenam o Estado, todavia são aliados de uma prática que acessa o fundo público através de formas diretas ou indiretas de financiamento da ação. É de se lembrar que a isenção-que significa deixar de recolher uma dada taxa ou imposto-significa reduzir o orçamento estatal. Nesse sentido se dá acesso indireto ao fundo público que não é contabilizado enquanto tal, já que é distribuído antes de ser (SPOSATI et al., 1995, p. 11).

Voltando à especificidade do objeto da pesquisa e ao foco na construção da Assistência Social, deve ser ressaltada a criação do Ministério da Assistência Social durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, após reivindicações internas do movimento, no dia primeiro de janeiro de 2003. O ano também sediou a IV Conferência Nacional de Assistência Social entre os dias 07 e 10 de dezembro, tendo como tema “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania Aos 10 anos” a fim de aprovar o que se tornou a PNAS de 2004.

Em continuidade, a construção da PNAS adveio de variados atores, como intelectuais, universitários, fóruns, entidades não estatais, gestores públicos e representantes da sociedade civil, sendo considerada um marco democrático da cidadania brasileira ao definir princípios e diretrizes norteadoras para a implementação urgente da LOAS.

Ainda nesse sentido, a materialidade do Sistema Único de Assistência Social em 2005 a partir da Resolução nº145 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁷, considerada por Gutierrez (2019, p. 9 apud Carvalho, 2021, p. 84) um passo fundamental para o avanço democrático e entendimento da Assistência Social como política pública em meio ao avanço desenfreado da lógica mercantil e as suas formas renovadas de filantropia.

Em linhas gerais, as ações da Assistência Social além de se apoiarem nos princípios da Loas, também são direcionadas pelas Resoluções, Normas Operacionais Básicas e demais instrumentos aprovados nas Conferências, nos Conselhos de Assistência Social, nas Comissões Intergestores Tripartites (CIT) e nas Comissões Intergestores Bipartites (CIB) instâncias de gestão, negociação e pactuação de decisões compartilhadas entre gestores públicos (CARVALHO, 2021, p. 85).

Entre as suas diretrizes temos um modelo de descentralização político-administrativa que confere papéis específicos para cada um dos entes federados – as entidades e organizações de Assistência Social são coordenadas pelas esferas municipais e estaduais, cabe ao âmbito federal somente a coordenação e edição das normas suas normas gerais e gestão de programas nacionais – mas garante o comando único estatal das ações.

Outro ponto a ser mencionado envolve o compromisso de defendê-la como uma política social pública ao garantir a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera do governo” e exigir recursos do fundo público para a sua operacionalização.

Em conformidade a não linearidade da história, também em 2005, o Tribunal de Contas da União identificou, a partir de auditorias internas, inúmeras fragilidades nas celebrações de convênios com organizações não governamentais situados entre 1999 e 2005. Foi apontada a ausência de monitoramento e fiscalização por parte do Estado e, na

⁷Órgão criado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, como um órgão superior de deliberação colegiada, responsável por normatizar, fiscalizar e deliberar sobre a Política Nacional de Assistência Social no Brasil como fruto das conquistas da Constituição Federal de 1988 e da redemocratização, representando o compromisso com o controle social e a participação popular na gestão das políticas sociais.

conta dos chamados “convenientes”, irregularidades nos planos de trabalho, metas insuficientes e ausência de explanação e delimitação acerca dos objetos focais das entidades

Contudo, foi criado o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), cujo objetivo era a automatização e a desburocratização de processos por meio de uma plataforma digital e eletrônica capaz de conceder acesso a todos os convênios e instrumentos jurídicos envolvidos na transferência de recursos federais a órgãos e entidades do setor privado, sendo esse um marco inicial de transparência na alocação dos recursos públicos.

Em complemento, o TCU determinou critérios para a celebração de convênios e outros instrumentos com entidades privadas sem fins lucrativos como a necessidade de capacitação técnica no âmbito de elaboração de projetos e adoção de medidas de controle preventivo. Apesar dos esforços, foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar os repasses da verba pública entre 2006 e 2007, o caso ficou conhecido como “CPI das ONGs”.

O relatório final da CPI, que percorreu três anos de investigação para ser arquivado, escancarou a fragilidade do Estado em gerir os convênios e manter a qualidade dos serviços prestados, principalmente no que envolve o cumprimento das políticas sociais, posto que permitia a liberação de verbas mesmo em caso de irregularidades já identificadas, não adotava critérios objetivos para a seleção – situação que permitia maiores benefícios a determinadas organizações – e feria a impessoalidade dos processos.

Cabe salientar a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, responsável pela criação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), em substituição ao antigo “Certificado de Entidade de Fins Filantrópico” devido às irregularidades identificadas em 2007. Trata-se de um título outorgado às entidades sem fins lucrativos com atuação no âmbito da assistência social, saúde ou educação e possui a capacidade de isentá-las de contribuições à Seguridade Social.

As condições apontadas acarretaram a união de diversos segmentos de entidades privadas sem fins lucrativos, sob período eleitoral de 2010, que pressionaram a criação de uma agenda política para reivindicar a criação de uma política pública de fomento à participação cidadã por meio de organizações sociais autônomas e conquistaram a atenção dos candidatos Dilma Rousseff e José Serra.

Com a vitória de Rousseff, ocorreu a articulação entre a Secretaria Geral da Presidência da República e os representantes da plataforma “Por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil”, foi instituído o Decreto Federal nº 7.568/2011 para possibilitar a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de composição paritária para diagnosticar e propor soluções aos entraves jurídicos e institucionais relacionados ao universo das organizações e a suas parcerias com o poder público.

Sob essas condições políticas e mobilizações de gestores públicos, intelectuais e representantes das entidades, de diversos segmentos das entidades sem fins lucrativos, nasce o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil com a Lei Federal nº 13.019/2014, como uma nova lei de Fomento e Colaboração que exige a criação de chamamento público e determina novas regras para possibilitar a utilização e aplicação de recursos por meio de fiscalização e monitoramento da “parceria”.

Para Chagas (2019, p. 125) o MROSC “traduziu de maneira clara a lógica gerencial e o papel regulador do Estado, que a partir da adequação e criação de novos mecanismos de controle e transparência promoveria novas formas de relação entre o poder público e a sociedade”.

Embora tenha se proposto a organizar a relação entre o público e o privado sem fins lucrativos, o MROSC não apresentou inovações significativas. Conforme aponta Carvalho (2021, p. 100), as metodologias de gestão por resultados, em substituição ao controle burocrático de procedimentos, e a concepção das Organizações da Sociedade Civil (OSC) como colaboradoras das atividades-fim das políticas públicas, já estavam presentes nos modelos das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), frutos da contrarreforma administrativa do Estado nos anos 1990.

Sobretudo, é nítido o movimento de redução por parte do Estado ao adentrar a sua responsabilidade na produção de bens e prestação de serviços nos anos 1990, áreas que podem ser considerados estratégicas e lucrativas, porém que foram entregues ao setor privado.

A desregulação do Estado para “desburocratizar” a máquina pública é, na realidade, uma nova regulação para substituir a anterior. Todavia, confere maior capacidade lucrativa para a iniciativa privada. A modernização enviesada no alcance de metas e resultados não almeja somente a economia dos cofres públicos, mas reorganiza a lógica produtiva a fim de conferir aumento na produtividade e dos lucros empresariais.

Dagnino (2004, p. 140-141 apud Carvalho, 2021 p. 109), reconhece que as entidades possuem projetos heterogêneos, entre eles projetos democráticos e compromissados com a construção de uma cidadania efetiva, não obstante atuam de maneira funcional para o plano neoliberal do Estado mínimo na qualidade de peça fundamental para diminuir as suas responsabilidades sociais.

Capítulo 2 - A particularidade dos serviços de Assistência Social no município de São Paulo: configuração das parcerias

2.1 A Prefeitura de São Paulo: correlação de forças políticas no âmbito da Assistência Social

Para iniciar o estudo sobre o fenômeno da “parceirização” dos serviços de Assistência Social no município de São Paulo, será necessário expor a particularidade da cidade na cadeia econômica a níveis estadual e nacional. Em 2021, os dados do IBGE⁸ revelaram um PIB de R\$ 828,98 bilhões, sendo a maior economia do Brasil, o que representou cerca de 30,7% do PIB do estado e 10,3% do PIB nacional no mesmo ano.

No que envolve o perfil dos munícipes da cidade, tem-se uma grande diversidade alusiva ao processo de formação social e econômica de São Paulo, tendo como início da relevância o período do Ciclo do Café entre o século 19 e início do século 20, assim como a construção de ferrovias no estado de São Paulo, que implicou em uma imigração em massa de trabalhadores imigrantes advindos da Europa como italianos, portugueses, e espanhóis para suprir a necessidade de força de trabalho em fazendas e, posteriormente, indústrias. Esse processo deu início a formação da classe trabalhadora urbana, bem como o desenvolvimento de bairros operários existentes até os dias atuais.

“A implantação da rede ferroviária em São Paulo esteve intimamente ligada à economia cafeeira, favorecendo não apenas o escoamento da produção, mas também a circulação de pessoas, em especial os trabalhadores imigrantes europeus.” (FAUSTO, Boris. 1997, p. 17).

Em continuidade, as décadas de 1930 e 1950 efetivaram São Paulo como o maior polo industrial do Brasil, devido ao ramo têxtil, metalúrgico e automobilístico. Tais pontos abarcaram, por consequência o êxodo rural interno, com milhões de migrantes nordestinos, expansão urbana desigual e surgimento de loteamentos irregulares e periferias, assim como uma estrutura social polarizada, clássicas de um processo de urbanização apressado e guiado pelo capital.

As demais contradições permaneceram e se transformaram entre os anos 1960 e 1980, quando houve um explosivo crescimento populacional, ocupação de áreas distantes

⁸IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/en/statistics/economic/national-accounts/19567-gross-domestic-product-of-municipalities.html>. Acesso em: 02 ago. 2025.

que contemplam a “Zona Leste” e “Zona Sul”, bem como a ascensão de movimentos sociais em prol de luta por moradia e sindicalismo, com grandes repercussões justamente no período de autocracia burguesa, que combinou repressão e cerceamento de liberdades – como disposto no capítulo acima – com investimentos altos em obras viárias e expansão urbana.

Com Mestriner (2011), tem-se a afirmação de que a presença de entidades de “caráter filantrópico” iniciou em 1554 na cidade de São Paulo, principalmente com a vinda dos jesuítas, então do Império até a República, é válido dizer que as ações de assistência a população já tinham o domínio da Igreja Católica. Soma-se essa herança ao estudo de Sposati (2002), que aponta a criação da Comissão de Assistência Social do Município de São Paulo (CASMU), mediante Decreto nº 1289/1951 como uma das primeiras modalidades institucionalizadas de assistência social, porém ainda em raízes conservadoras, especialmente de reprodução do “primeiro-damismo” e clientelismo, mas que já tinha como objetivo encarar os problemas da cidade construídos através da expansão do capital urbano.

Martins (1993) caracteriza a cidade de São Paulo como historicamente plural, resultado da sobreposição de fluxos migratórios internos e internacionais, que produziram uma sociedade profundamente heterogênea do ponto de vista cultural, econômico e social. Os fluxos migratórios advinham também do êxodo de famílias de regiões interioranas que buscavam os grandes centros a fim de garantir emprego e sobrevivência e fazia com que São Paulo crescesse de maneira acelerada.

Durante muito tempo, a Assistência Social paulistana seguiu os moldes nacionais do CNSS e da LBA, com a outorga de isenções, concessão de espaços públicos e subvenções às obras de filantropia. O que, aliás, permaneceu por décadas em São Paulo e ainda persiste com o caso das imunidades (CARVALHO, 2021, p. 162)

No que envolve “organizações de assistência social”, Carvalho (2021) recorda que o mandato do prefeito Faria Lima (1965-1969), durante o período de ditadura civil-militar, iniciou os primeiros “convênios” com o que chamaríamos de “organizações sociais” hoje, mesmo que ainda voltados para a abertura de creches para crianças, a ideia de “conveniamento” se tornou uma prática comum. As creches eram os principais serviços da “assistência social”.

A frente do seu tempo em relação a chegada dos termos “ONGs” e “OSCs”, a cidade de São Paulo já debatia e discutia a política de convênios e a gestão direta de serviços sociais públicos no mandato do prefeito Reynaldo de Barros (1979-1982).

Chiachio (2006, apud Carvalho, 2021), menciona a vitória de Luiza Erundina (1989-1992), como a primeira mulher eleita prefeita da capital paulista, uma importante conquista para a construção da assistência social. Nesse ponto, a gestão municipal teve a preocupação de assegurar o caráter público das políticas sociais, sob argumento da CF88, quando pode avançar o trato da administração direta de creches.

Houve esforço por parte da gestão Erundina para compreender e discutir a relação do município com as entidades parceiras, e em 1989 foram levantadas 372 entidades vinculadas a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social (SEBES).

Descobriu-se, que 35% delas mantinham-se somente com recursos dos convênios. Além disso, 70% dos convênios foram firmados com entidades de pequeno porte. Sobre o orçamento, 40% dos recursos da Sebes estavam empenhados para o custeio dos serviços diretos e 37% para os conveniados (CHIACHIO, 2006, p. 101-102 apud Carvalho, 2021, p. 163).

Pelo jogo político que envolvia a oferta de serviços direto x orçamento público disponível, a política de convênios foi mantida com a promessa de que seriam demarcadas as obrigações e responsabilidades envolvendo o poder público e as entidades conveniadas. Assim, foram definidos como serviços diretos aqueles ofertados por servidores públicos e indiretos os prestados pelas entidades.

Com os anos 1990 e 2000, tem-se uma desindustrialização parcial, pois muitas fábricas migraram para o interior ou outros países, período que também marca a consolidação do neoliberalismo do Brasil com a reestruturação produtiva e financeirização, ponto que torna São Paulo um centro financeiro, abrigo de sedes multinacionais e sendo um grande polo do setor de serviços, principalmente no setor informal.

Esse processo de reestruturação produtiva implicou diretamente na retração do setor industrial e ampliou o setor de serviços, Kowarick (2009) explica que esse processo foi responsável por redefinir o mercado de trabalho urbano.

Por consequência, a polarização se manteve e ficou mais perceptível através da supervalorização de imóveis nos bairros centrais e aumento de favelas e ocupações. Essa segregação socioespacial, sob a hegemonia neoliberal, foi

combinada com a valorização imobiliária das áreas centrais, como explicado por Maricato (2011) e influencia diretamente na produção e reprodução de vida da cidade.

Raichelis (2009) comenta sobre as expressões da questão social se tornarem mais visíveis e complexas em grandes centros urbanos, bem como centra que a política de assistência social se estrutura como “resposta às expressões da questão social produzidas no espaço urbano, marcado pela desigualdade, pela pobreza e pela exclusão.”

Nessa linha, Yazbek (2004) agrega ao trazer dados acerca do nível de desemprego na cidade, que alcançava 9,4% no início de 1990 e aumentou para 17% nos anos 2000. Simultaneamente, Sposati (2002) revela uma expressiva população idosa demandantes de proteção social, além de cerca de 10 mil pessoas em situação de rua, sendo apontada por ela como “a capital mundial para o mundo dos negócios e um péssimo exemplo de garantia de qualidade de vida para suas crianças, jovens, idosos e a massa de desempregados, subempregados e biscateiros”.

No que toca a Assistência Social, os anos 1994-1996, que deveriam ser de implantação da LOAS, foram considerados atípicos quando comparados às demais capitais do Brasil. O mandato era de Paulo Maluf pelo Partido Progressista Reformado (PPR) e, como bem pontuado por Sposati (2005), os governos municipais conservadores pós-Loas, de 1993-96 e 1997-2000, não aderiram à realização das alterações básicas pela democratização da gestão.

Como se não bastasse, Maluf protagonizou as “operações antimendigos”, em que pelas manhãs, funcionários da zeladoria jogavam água fria nas pessoas que dormiam nas ruas do centro da capital. Seus colchões, cobertores e demais pertences eram retirados a força e depois incinerados. O higienismo e a repressão recebiam apoio da pasta da Assistência Social (MARIN, 2012, p. 84).

Também havia a polêmica em torno do fracionamento entre o modelo de gestão estatal e o “Programa Comunidade Solidária”. O convívio dos dois modelos colocou o padrão da gestão estatal em segundo plano, concentrando os esforços nos avanços do Comunidade Solidária, que se tornou uma “ONG”.

Vale dizer que a reconfiguração da política foi debatida e construída como referência no Fórum de Assistência Social da Cidade de São Paulo, criado em dezembro de 1993, formado por representantes da sociedade civil e por membros da Câmara Municipal de São Paulo, com o apoio de alguns vereadores. Todavia, Sposati (2005), menciona a rejeição da implantação via caráter público e democrático:

Perversamente, portanto, os governos municipais de São Paulo, entre 1994 e 2000, rejeitaram a aplicação do caráter público e democrático na gestão da assistência social, já que se pautaram pelo paradigma conservador e deram prioridade ao fortalecimento das primeiras-damas Silvia Maluf e Nicéia Pitta como “gestoras das ações sociais”.¹⁷ Durante a década de 1990, pós-Loas, o Executivo da cidade não alterou o modelo de gestão da assistência social. Ao contrário, retrocedeu às conquistas realizadas entre 1989 e 1992, anteriores à promulgação da Loas, pelo governo democrático popular (SPOSATI, 2005. P. 537).

Há destaque para o mandato de Marta Suplicy (2001 a 2004), integrante do Partido dos Trabalhadores a época e que tem o seu reconhecimento justamente por ter focado em políticas redistributivas.

O mandato de Marta Suplicy foi marcado pela construção da base do SUAS no município, sendo necessário alinhamento com a diretriz nacional do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (Resolução nº 145/2004). Também estruturou os primeiros Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e deu início a política de territorialização da assistência com ênfase na participação social com conselhos e conferências municipais, sendo uma das articuladoras da ideia de organizar os serviços em rede.

A fim de cumprir a LOAS, foi necessário dissolver o Centro de Atenção Social e Atendimento das primeiras-damas e o Conselho Municipal de Auxílios e Subvenções, assim como realocar as ações desenvolvidas para crianças e adolescentes, transferidas para o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD), assim como aplicar a medida de “municipalização progressiva” de atividades que dependiam das esferas Federal e Estadual, conforme Carvalho (2021).

O movimento social da cidade tinha construído propostas de leis que precisavam ser aprovadas, sancionadas, regulamentadas ou liberadas de eventuais vetos. Esse acúmulo de debates e propostas possibilitava contar na Câmara Municipal com projeto do conselho, do fundo municipal, de uma lei de parcerias e da lei de direitos da população em situação de rua. O que os governos conservadores não construíram na gestão do Executivo, o movimento social desenvolveu no Legislativo. Isso possibilitou a adesão de forças sociais ao processo de mudança já munidas de propostas discutidas e formatadas (SPOSATI, 2005. P. 538).

Deve-se explicar que a ex-prefeita foi responsável por sancionar na íntegra a lei da constituição do conselho e do fundo municipal de assistência social, tal feito propiciou a transferência de recursos financeiros federais, estaduais (e até internacionais) para a gestão da política de assistência social da cidade, ainda com Sposati (2005). Esse trabalho foi realizado em conjunto com os trabalhadores,

movimentos sociais e a contribuição de professores e pesquisadores do Núcleo de Estudos de Seguridade e Assistência Social do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP sob a coordenação de Aldaíza de Oliveira Sposati, assistente social e professora.

Em 2002, durante o governo Suplicy, ocorreu a nomeação da assistente social Aldaíza Sposati para assumir a Secretaria Municipal de Assistência Social, que se responsabilizou pelo rito de celebração de contratos com as organizações prestadoras de serviço socioassistencial com base nas normas dispostas na Portaria 031/SAS/2003. A importância está justamente na criação de critérios e padrões regionais e na pontuação da responsabilidade do Estado perante os serviços.

Sobre o trabalho de Aldaíza Sposati, deve-se mencionar não somente a estrutura criada para celebrar contratos, mas o esforço empreendido para manter a responsabilidade central no Estado ao defender a Assistência Social como direito. Com grande responsabilidade no que diz respeito a relação com as organizações e com a demanda da população usuária em meio a correlação de forças.

O termo “rede socioassistencial” também passou a ser utilizado em documentos oficiais a partir do PlasSP 2002/2003, conforme Yazbek (2004) e ele contempla tanto os serviços diretos quanto indiretos da assistência social da prefeitura, que estão concentrados na SMADS. Essa rede passou a ser elaborada em 2002 com base na articulação entre o poder público e as entidades sociais que seriam consideradas “parceiras”, mas também abrangendo as que não eram “regulares”. Yazbek (2004, p. 45) explica que a ideia da “rede” era justamente romper com a fragmentação da prestação de serviços, programas e projetos e para capilarizar as ações e democratizar o acesso a elas.

Com o debate sobre a rede socioassistencial, também foi levantada a necessidade de criação de instrumentos de regulação de parcerias dentro da assistência social paulistana. Amâncio (2008) considera o estabelecimento destas regras, normas, padrões técnicos e instrumentos de avaliação sobre os convênios como uma ruptura e inovação institucional, pois em diversas outras políticas e locais, as relações com as “entidades” aconteciam de forma “obscura”, o que abriria brechas para processos de corrupção e manutenção de clientelismo.

Isso porque, segundo a Constituição de 1988, a responsabilidade da prestação de serviços públicos para a consolidação dos direitos sociais é responsabilidade do Estado. Com os parâmetros reguladores sobre as parcerias na área da assistência

na cidade de São Paulo pretendeu-se enfrentar o desafio colocado por essas novas relações entre governo e sociedade, que se ampliaram e aprofundaram-se a partir dos anos 90 (AMÂNCIO, 2008, p. 92).

Esse processo não aconteceu de maneira neutra, pois havia projetos políticos em debate e diferentes visões sobre a responsabilidade da gestão pública e o protagonismo das organizações sociais no que diz respeito ao trabalho com a população, Yazbek (2004 p. 48-49) aponta que o desafio estava justamente em fortalecer a esfera pública e recuperar a primazia do Estado como regulador, financiador, provedor e gestor dos serviços socioassistenciais do município, haja vista que os instrumentos reguladores significariam avanços sociais de garantia de direito de cidadania. Os fundamentos dessas regulações apontavam o caráter público da provisão; a busca de garantia de resultados e dos direitos dos usuários da política; a ação em rede; a transparência nas ações e relações; ter indicadores de avaliação.

Nesse contexto, temos como destaque a Lei de Parcerias Municipal no. 13.153/2001 e do Decreto 43.698/2003 que regulamentam a política de “convenimento” na assistência social. A necessidade partia da análise da secretaria ou das Supervisões de Assistência Social dentro das subprefeituras, elas definiam se era necessário prestar determinado serviço a partir das demandas coletadas, com a especificação do serviço, subprefeitura e número de usuários.

Dessa forma, Amâncio (2008 p. 93) relembra que o processo de seleção já ocorria através da publicação de um edital da modalidade do serviço através do DOC (Diário Oficial da Cidade) e a divulgação em jornal, dando menções a modalidade de serviço a ser prestado, região, forma e prazos de apresentação de propostas.

Ainda com Amâncio (2008), essas entidades eram julgadas através de um Comitê de Avaliação (composto por membros da SAS/SMADS e técnicos da assistência social), além de contarem com uma Audiência Pública para apresentação das propostas e do parecer do Comitê sobre a organização apta a celebrar o convênio. Necessário pontuar que as audiências de “convenimento” eram abertas ao público geral, mas só poderiam apresentar propostas as organizações que possuíam inscrição no COMAS e certificação SMADS⁹ de matrícula.

⁹Para receber a certificação na SMADS, as entidades deveriam protocolar pedido junto à Supervisão de Assistência Social do distrito onde estão sediadas e apresentar a documentação exigida. Entre os requisitos temos: constituição como pessoa jurídica sem fins lucrativos, comprovação de pelo menos um ano de funcionamento, sede ou atuação formal no município de São Paulo, destinação mínima de um terço dos atendimentos de assistência social de forma gratuita, viabilidade econômico-financeira, organização técnica, administrativa e contábil e não remuneração da diretoria. Além disso, era

Ademais, a supervisão já acontecia através de técnicos da Supervisão de Assistência Social, podendo alguns terem supervisão compartilhada com a SMADS. A avaliação deveria considerar: o cumprimento do plano de trabalho e do termo de convênio, a receptividade da organização às orientações efetuadas e as providências adotadas pela mesma, o uso adequado da verba, o preenchimento dos instrumentais de controle de dados de execução, o trabalho desenvolvido com os usuários do serviço e com as famílias e a integração do serviço com a rede de serviços públicos. Contavam também com avaliações mensais e prestações de contas enviadas pelas organizações.

De fato, essa ruptura no padrão de relacionamento entre as entidades de assistência e o Estado, que apesar de existirem desde longa data, foram parcamente reguladas, é parte de um desafio maior de constituir parâmetros públicos e direitos universais. Entretanto, não podemos pensar que esse marco regulatório em si tenha sido capaz de enfrentar todos os problemas históricos colocados por essa complexa relação entre poder público e sociedade civil na área da assistência social. Ao contrário, se por um lado foi possível a partir dessas novas leis normatizar e tornar mais públicas e transparentes essas relações, por outro lado, o aprofundamento destas para a gestão de políticas públicas na área da assistência e em todas as áreas sociais do Estado, revelam outras questões e limites que precisam ainda ser superados (AMÂNCIO, 2008, p.103).

Entre 2005 e 2012, a cidade esteve com os prefeitos José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (ex-PFL/DEM/PSD), que tiveram modelos de gestão focados na técnica, ampliação de infraestrutura urbana e parcerias com o setor privado, conforme analisa Maricato (2011).

A fim de cumprimentos de resoluções nacionais, deram continuidade e consolidaram os Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS), ampliação dos serviços de acolhimento institucional, especialmente para a população em situação de rua, devido a urbanização, e institucionalização das parcerias com as consideradas OSCs, atualmente a partir da consolidação da lógica de parcerias público-privadas e maior presença da rede conveniada na operacionalização de serviços.

Com a gestão de Fernando Haddad do PT (2013-2016), temos o trabalho em prol de políticas “progressistas” com objetivo de efetivar direitos sociais, mobilidade urbana e participação popular. Marca a criação dos Centros de Referência Especializados para

necessário comprovar a execução de ao menos um serviço de assistência social, mesmo que a entidade atuasse em outras áreas. O processo exigia a apresentação de documentos institucionais, fiscais e financeiros, como estatuto, ata da diretoria, inscrições nos cadastros competentes e balanço do exercício anterior.

População em Situação de Rua (Centro POP) e ampliação do Programa de Transferência de Renda Municipal (Renda Mínima Paulistana).

Os anos de 2017 e 2021 marcam a gestão iniciada por João Doria (PSDB) e continuada por Bruno Covas (PSDB), assumindo uma agenda liberal de lógica gerencialista com austeridade fiscal e parcerias fortalecidas com o setor privado, o que aprofundou a dependência da rede conveniada com OSCs, até mesmo por vivenciar a homologação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), Lei nº 13.019/2-14. Ambas foram consideradas gestões de avanço da lógica de focalização, menos universalista, tensionando o caráter de direito da assistência.

O prefeito Ricardo Nunes, com gestões que vão de 2021 a 2024 e 2025 a 2028, mantém a agenda de Bruno Covas, através de uma gestão pragmática e mais próxima de setores conservadores e religiosos, especialmente no que envolve contratos emergenciais e parcerias com OSCs.

Pelo impacto da pandemia, a gestão de Nunes marcou maior investimento na população em situação de rua, devido ao aumento de 24% somente no ano de 2024¹⁰, assim anunciou ter ampliado de 14 mil para 29,4 mil as vagas em centros de acolhida.

A cidade contempla 11.904.961 habitantes, conforme a Agência GOV¹¹ e divide o território em 32 subprefeituras e 96 distritos. A Assembleia Legislativa, em fevereiro de 2024, declarou 1.813.952 famílias cadastradas no CadÚnico no município, o que equivale a 4.142.364 pessoas. Em junho de 2025, a cidade registrou mais de 106 mil pessoas idosas beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹².

¹⁰BRASIL DE FATO. SP tem 80 mil pessoas em situação de rua e disputa eleitoral expõe divergências sobre soluções. Brasil de Fato, 24 out. 2024. Disponível em: [https://www.brasildefato.com.br/2024/10/24/sp-tem-80-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-e-disputa-eleitoral-expoe-divergencias-sobre-solucoes/#:~:text=O%20prefeito%20Ricardo%20Nunes%20\(MDB,feito%20pela%20prefeitura%20em%202021](https://www.brasildefato.com.br/2024/10/24/sp-tem-80-mil-pessoas-em-situacao-de-rua-e-disputa-eleitoral-expoe-divergencias-sobre-solucoes/#:~:text=O%20prefeito%20Ricardo%20Nunes%20(MDB,feito%20pela%20prefeitura%20em%202021). Acesso em: 04 de ago. 2025.

¹¹AGÊNCIA EBC. População estimada do país chega a 213,4 milhões de habitantes em 2025. Agência EBC, 20 ago. 2025. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202508/populacao-estimada-do-pais-chega-a-213-4-milhoes-de-habitantes-em-2025>. Acesso em: 04 ago. 2025.

¹²Dado apresentado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) durante uma audiência na Comissão do Idoso da Câmara Municipal de São Paulo. Esse número foi destacado como parte do balanço de programas sociais voltados à população idosa na cidade. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/assistencia-social-secretaria-apresenta-balanco-do-orcamento-e-dados-de-programas-na-comissao-do-idoso/?utm_. Acesso em: 02 ago. 2025.

Figura 1 – Mapa das regiões, prefeituras regionais e distritos do município de São Paulo



Fonte: Prefeitura de São Paulo. Mapa de Subprefeituras. Disponível em:

<https://prefeitura.sp.gov.br/web/subprefeituras/subprefeituras/mapa>. Acesso em 05 de jun. 2025.

A PNAD Contínua de Agosto de 2025 apresentou R\$5.323,00 como rendimento médio do trabalho, sendo esse valor 31,3% superior à média do estado de São Paulo e 57,9% da média nacional¹³.

O foco na cidade de São Paulo advém desde a sua particularidade de implantação do SUAS, somado ao fato de ser conhecida como “a capital das OSCs”, pois contabiliza 57.612 mil em atividade. O site da prefeitura¹⁴ expõe com orgulho que a rede socioassistencial possui 1.389 serviços conveniados, com 338 Organizações da Sociedade Civil, que ofertam 244.818 vagas registrando, assim, uma das maiores redes de serviços socioassistenciais da América Latina.

2.2 Parcerias e responsabilidade da gestão municipal na Assistência Social paulistana

Realizada consulta ao Portal de Transparência de Convênios e Parcerias disponibilizado no site da Prefeitura, constata-se 1390 parcerias com OSCs em todo o território, sendo: 23 sem abertura de edital consideradas “emergenciais” e “emergenciais obrigatórios”, 628 com dispensa de edital – os motivos possíveis serão trabalhados posteriormente – e 4 com editais de “colaboração”.

Com base na Lei nº 18.220, de 27 de dezembro de 2024, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social conta com um orçamento de R\$ 2,67 bilhões para o ano de 2025, dos quais R\$ 2,40 bilhões advém do FMAS (Fundo Municipal de Assistência Social)¹⁵. Através da Resolução COMAS – SP Nº 2287 de 05 de agosto de 2024, a Proposta Orçamentária de 2025 da SMADS/COMAS está em R\$ 3.876.288.431,00.

¹³PREFEITURA DE SÃO PAULO. Cidade de São Paulo registra menor taxa de desemprego da história e o maior salário médio do Brasil. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/cidade-de-s%C3%A3o-paulo-registra-menor-taxa-de-desemprego-da-hist%C3%B3ria-e-o-maior-sal%C3%A1rio-m%C3%A9dio-do-brasil>. Acesso em: 01 ago. 2025.

¹⁴PREFEITURA DE SÃO PAULO. Rede socioassistencial. Prefeitura de São Paulo, s.d. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/assistencia_social/w/rede_socioassistencial/3200. Acesso em: 06 ago. 2025.

¹⁵CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social tem orçamento de R\$ 2,67 bilhões para 2025. São Paulo, s.d. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-tem-orcamento-de-r-267-bilhoes-para-2025/#:~:text=A%20Secretaria%20Municipal%20de%20Assist%C3%A2ncia%20e%20Desenvolvimento,na%20Lei%20n%C2%BA%2018.220%2C%20de%2027%20de>. Acesso em: 07 ago. 2025.

Abaixo uma tabela realizada com dados primários disponibilizados pela prefeitura acerca dos serviços e repasse mensal, atualizada no mês de agosto de 2025:

Tabela I – Dados primários acerca dos serviços socioassistenciais com os valores dos repasses mensais

SERVIÇOS DA REDE SOCIOASSISTENCIAL	REPASSE MENSAL (R\$)
BAGAGEIRO - 272 BOXES	R\$ 41.641,59
CASA DE PASSAGEM PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR – CPMSV	R\$ 195.893,85
CASA LAR	R\$ 431.689,84
CENTRO DE ACOLHIDA ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	R\$ 32.658.222,32
CA I - CENTRO DE ACOLHIDA PARA ADULTOS I POR 16 HORAS	R\$ 936.792,71
CA I - CENTRO DE ACOLHIDA PARA ADULTOS I POR 16 HORAS	R\$ 19.763.397,20
CA II - CENTRO DE ACOLHIDA PARA ADULTOS II POR 24 HORAS, PREFERENCIALMENTE HOMENS TRANSEXUAIS	R\$ 106.702,56
CAE - CENTRO DE ACOLHIDA ESPECIAL PARA FAMÍLIAS	R\$ 3.987.428,69
CAE - CENTRO DE ACOLHIDA ESPECIAL PARA IDOSOS	R\$ 3.161.525,87
CAE - CENTRO DE ACOLHIDA ESPECIAL PARA MULHERES	R\$ 3.125.982,34
CAE - CENTRO DE ACOLHIDA ESPECIAL PARA MULHERES IMIGRANTES	R\$ 183.562,88
CAE - CENTRO DE ACOLHIDA ESPECIAL PARA MULHERES (COM PREFERÊNCIA PARA MULHERES TRANSEXUAIS)	R\$ 302.366,38
CAE - CENTRO DE ACOLHIDA ESPECIAL PARA PESSOAS EM PERÍODO DE CONVALESCENÇA	R\$ 259.808,67

CENTRO DE ACOLHIDA PARA ADULTOS II POR 24 HORAS, COM LAVANDERIA E RESTAURANTE	R\$ 830.655,02
CENTRO DE ACOLHIDA COM INSERÇÃO PRODUTIVA PARA ADULTOS II POR 24 HORAS	R\$ 237.236,89
CENTRO DE ACOLHIDA ESPECIAL PARA GESTANTES E PUÉRPERAS E FILHOS DE ATÉ 6 ANOS	R\$206.849,76
CENTRO DE ACOLHIDA PARA CATADORES	R\$ 65.880,79
CENTRO DE ACOLHIDA PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	R\$ 252.170,08
CENTRO DIA PARA IDOSOS	R\$3.064.059,38
CENTRO DIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	R\$ 353.680,42
COMPLEXO DE SERVIÇOS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA - ARSENAL DA ESPERANÇA	R\$ 1.131.657,27
CRECI - CENTRO DE REFERÊNCIA DO IDOSO	R\$ 96.248,35
HOSPEDAGEM PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	R\$ 3.074.078,47
INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS – ILPI	R\$ 3.311.047,29
MSE-MA SERVIÇO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO	R\$ 2.661.485,08
NPJ - NÚCLEO DE PROTEÇÃO JURÍDICO SOCIAL E APOIO PSICOLÓGICO	R\$ 1.609.587,85
NÚCLEO DE APOIO À INCLUSÃO SOCIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	R\$ 2.346.544,21
NAISPD I - NÚCLEO DE APOIO À INCLUSÃO SOCIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA I PARA CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS	R\$ 65.643,28
NAISPD II E III - NÚCLEO DE APOIO À INCLUSÃO SOCIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA II DE 7 ANOS A 14 ANOS E III A PARTIR DE 15 ANOS	R\$ 1.544.033,16

NAISPD III - NÚCLEO DE APOIO À INCLUSÃO SOCIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA III A PARTIR DE 15 ANOS	R\$ 736.867,77
NÚCLEO DE CONVIVÊNCIA PARA ADULTOS EM SITUAÇÃO DE RUA	R\$ 3.989.700,74
PROJETO NÚCLEO DE ATENDIMENTO INTEGRAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA (CARUA)	R\$ 168.170,12
REPÚBLICA	R\$ 889.386,88
REPÚBLICA PARA ADULTOS	R\$ 486.478,49
REPÚBLICA PARA JOVENS DE 18 A 21 ANOS	R\$ 402.908,39
RESTAURANTE ESCOLA	R\$ 83.750,29
SASF - SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À FAMÍLIA E PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA NO DOMICÍLIO	R\$ 5.724.829,84
SCFV - SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS	R\$ 49.550.608,18
CCA - CENTRO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM ATENDIMENTO DE 06 A 14 ANOS E 11 MESES	R\$ 29.108.038,78
CCINTER - CENTRO DE CONVIVÊNCIA INTERGERACIONAL	R\$ 1.517.513,58
CCINTER - CENTRO DE CONVIVÊNCIA INTERGERACIONAL - COM PISCINA	R\$ 1.211.427,46
CEDESP - CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E PRODUTIVO PARA ADOLESCENTES, JOVENS E ADULTOS	R\$ 11.057.969,10
CIRCO SOCIAL	R\$ 1.058.542,19
CJ - CENTRO PARA A JUVENTUDE COM ATENDIMENTO DE ADOLESCENTES E JOVENS DE 15 A 17 ANOS E 11 MESES	R\$ 2.077.215,40
NCI - NÚCLEO DE CONVIVÊNCIA DE IDOSOS	R\$ 3.519.901,67

SEAS - SERVIÇO ESPECIALIZADO DE ABORDAGEM SOCIAL ÀS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA	R\$ 5.853.976,31
SEAS I - SERVIÇO ESPECIALIZADO DE ABORDAGEM SOCIAL ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA	R\$ 240.618,40
SEAS I E II - SERVIÇO ESPECIALIZADO DE ABORDAGEM SOCIAL ÀS CRIANÇAS, ADOLESCENTES E ADULTOS EM SITUAÇÃO DE RUA - SEAS MISTO	R\$ 3.704.829,96
SEAS II - SERVIÇO ESPECIALIZADO DE ABORDAGEM SOCIAL À ADULTOS EM SITUAÇÃO DE RUA	R\$ 262.796,54
SEAS III - SERVIÇO DE APOIO A SOLICITAÇÃO DE ATENDIMENTO À PESSOA EM SITUAÇÃO DE RUA E APOIO A EMERGÊNCIA	R\$ 1.139.915,29
SEAS IV - SERVIÇO ESPECIALIZADO DE ABORDAGEM SOCIAL ÀS PESSOAS NA RUA E EM SITUAÇÃO DE RUA QUE FAZEM USO DAS RUAS PARA O CONSUMO ABUSIVO DE SUBSTÂNCIAS PSICOATIVAS EM CENAS DE USO - FASE 1	R\$ 505.816,12
SERVIÇO DE ACOLHIMENTO FAMILIAR	R\$ 523.168,22
FAMILIA ACOLHEDORA	R\$ 523.168,22
SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE BAIXA EXIGÊNCIA PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA CRÔNICA	R\$ 406.334,60
SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES – SAICA	R\$ 19.834.253,44
SAICA ESPECIALIZADO	R\$ 329.142,27
SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INICIAL – SAI	R\$ 746.401,04
SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA JOVENS E ADULTOS COM DEFICIÊNCIA EM RESIDÊNCIA INCLUSIVA	R\$ 3.676.978,59

RI - RESIDÊNCIA INCLUSIVA	R\$ 3.676.978,59
SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO DOMICILIAR PARA PESSOA IDOSA	R\$ 109.636,97
SERVIÇO DE MORADIA TRANSITÓRIA EM UNIDADES MODULARES - VILA REENCONTRO	R\$ 4.412.341,67
SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA – SPSCAVV	R\$ 2.562.943,87
Total Geral	R\$ 149.524.053,16

Fonte: Prefeitura de São Paulo. 2025.

Para fins de contextualização das “parcerias”, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social Família e Combate à Fome no site oficial “GOV.BR”¹⁶, declara que as organizações podem celebrar parcerias no âmbito do Sistema Único de Assistência Social com os estados e municípios desde que atendam aos requisitos previstos nas normativas das políticas, nos termos da Lei nº 13.019/2014 e aqueles indicados na Resolução CNAS nº 21/2016, que são, dentre eles:

- I. Ser constituída em conformidade com o disposto no art. 3º da Lei nº 8.742/1993;
- II. Estar inscrita no respectivo conselho municipal de assistência social ou no conselho de assistência social do Distrito Federal, na forma do art. 9º da Lei nº 8.742/1993;
- III. Estar cadastrada no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, na forma estabelecida pelo Ministério da Cidadania.

Ao continuar na mesma fonte, afirma-se que “O MROSC é uma agenda política ampla, voltada para o aperfeiçoamento da relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado que estabelece um novo regime jurídico para celebração de parcerias, estimulando a gestão pública democrática e a valorização das organizações enquanto

¹⁶BRASIL. Ministério da Cidadania. Marco regulatório das organizações da sociedade civil – 2013 (MROSC). Governo Federal, s.d. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/entidades-de-assistencia-social/marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-2013-mrosc>. Acesso em: 02 ago. 2025.

parceiras na garantia e efetivação de direitos. A Lei nº 13.019/2014 entrou em vigor para a União, Estados e Distrito Federal em janeiro de 2016 e para os municípios em janeiro de 2017.

Assim, são consideradas “OSCs” as entidades privadas sem fins lucrativos que desenvolvem atividades de interesse público nas comunidades. Elas atuam em diversas áreas, incluindo saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, direitos humanos, entre outras.

A relação de dependência da gestão pública com as OSCs pode ser entendida como um dos reflexos da refuncionalização do Estado no enfrentamento da questão social, como elaborado por Iamamoto (2017), ponto já abastecido por Netto (1992) ao elaborar que, em tempos de financeirização do capital, as políticas sociais passam a ser massivamente executadas por entidades privadas, porém com financiamento público e redefinição do papel estatal.

Antes de 2014, os convênios firmados entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil (OSC) eram regidos por legislações nacionais pouco consistentes, como analisados por Amâncio (2008) ao citar a falta de padronização e dificuldades nas prestações de contas.

Montaño (2014) expõe que a subjetividade dessas normas gerava interpretações variadas e fragilizava o controle público. Assim, dificultava a criação de um marco jurídico capaz de garantir tanto a qualidade e a abrangência dos serviços oferecidos à população quanto a efetiva responsabilização e prestação de contas por parte das OSC.

A ausência de normas nacionais e estaduais claras sobre responsabilidades, fiscalização e penalidades nas parcerias entre Estado e OSC abriu espaço para irregularidades nos convênios. Tais falhas comprometem a execução dos objetivos contratuais, desviando a prestação de serviços do interesse público para interesses privados e reduzindo a efetiva presença do Estado na atenção pública. Vale retomar o capítulo anterior, quando Amâncio (2008) revela que o município de São Paulo já havia contornado essa lacuna através da criação de leis e decretos próprios no ano de 2001, sendo visto como um exemplo possível para o MDS e demais cidades.

Dessa forma, a legislação passou a estabelecer regras gerais aplicáveis em todo o território nacional e a diferentes políticas públicas. Essa norma complementa as diretrizes da PNAS de 2004, ao buscar efetivar a relação do Estado com a sociedade civil nas parcerias, consolidando princípios como isonomia, transparência

e eficiência na atuação de agentes públicos e das OSC. Assim, a celebração de contratos para prestação de serviços públicos, incluindo os socioassistenciais no âmbito do SUAS, deveria ocorrer de forma imparcial, priorizando a capacidade efetiva das OSC de implementar a política pública, e não favorecendo organizações por interesses políticos ou eleitorais.

Com a promulgação da Lei nº 13.019/2014, foram estabelecidos mecanismos legais de acompanhamento e fiscalização dos serviços socioassistenciais prestados por OSC em todo o território nacional. A legislação determina a designação de um agente público, o Gestor da Parceria, responsável por supervisionar o cumprimento das obrigações contratuais da OSC. Além disso, deve ser constituída uma Comissão de Monitoramento e Avaliação para acompanhar a parceria. Vale destacar que, anteriormente, a cidade de São Paulo já contava com o Supervisor Técnico, agente público incumbido de funções similares de acompanhamento e fiscalização dos serviços socioassistenciais contratados.

A obrigatoriedade do acompanhamento e fiscalização de um agente público em serviço socioassistencial pode significar que o ente Estatal está sofrendo um reposicionamento prático de sua responsabilidade pública em preceder as ofertas de atenções às inseguranças sociais que dizem respeito a população usuária. Ao que se nota, a presença estatal na figura do Gestor da Parceria existe para que seja examinado o real cumprimento das obrigações contratuais da OSC, uma vez que tais cumprimentos são pré-condições para que o ente estatal efetive também sua obrigação em homologar o “feito” e liberar parcelas de recursos públicos para o desenvolvimento do serviço socioassistencial proposto sob contrato. O que se nota, a presença estatal na figura do Gestor da Parceria existe para que seja examinado o real cumprimento das obrigações contratuais da OSC, uma vez que tais cumprimentos são pré-condições para que o ente estatal efetive também sua obrigação em homologar o “feito” e liberar parcelas de recursos públicos para o desenvolvimento do serviço socioassistencial proposto sob contrato (ROCHA, 2018, p. 71).

O conceito de parceria, entendido como conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações, representa a antítese da mera transferência de responsabilidades do Estado. Em tese, ao firmar contratos com OSC, o Estado não se exime de prover as atenções sociais, pois suas obrigações estão formalmente estabelecidas nas cláusulas contratuais.

O ponto anterior é defendido por Bichir, Gomes e Pereira (2021 p.75) quando consideram que “a centralidade das organizações na implementação dos serviços socioassistenciais não implica desresponsabilização do Estado ou fragmentação da política, e sim um arranjo alternativo de governança”.

A polêmica entre as parcerias no SUAS e a desresponsabilidade estatal pode ser tratada no âmbito burocrático e contratual de prestação de serviços, no qual o sucesso da negociação pode ser avaliado e acompanhado através de um sistema de governança estratégico com transparência e prestação de contas. Seria adequado analisar um direito social, materializado por uma política e, posterior serviço social público, nesses moldes?

Esse argumento também poderia ser defendido Bresser Pereira (1996), posto que ele acredita que o papel do Estado deve se concentrar em formular políticas públicas, regular, fiscalizar e avaliar resultados, e não necessariamente executar diretamente os serviços. O ponto das parcerias foi mais bem trabalhado por ele em 1998, ao dizer que “a parceria com organizações públicas não estatais permite ao Estado concentrar-se em suas funções estratégicas, ampliando a eficiência da ação pública.”

Com uma visão crítica, Behring (2003) ajuda a compreender que o neoliberalismo e a financeirização do capital constroem um arcabouço jurídico capaz de legitimar naturalmente a privatização, a terceirização e as parcerias, que são vendidas como “modernizações” na gestão pública.

Assim, consolida-se a ideia inicial desse trabalho sobre o fato de a Carta Magna ter ofertado direitos sociais na mesma medida em que proporcionou a sua venda, fato que pode ser lido burocraticamente como “conflito de interesses”. Marx e Engels (1848/2010) apontavam que o poder executivo do Estado moderno seria um comitê para gerir negócios comuns da burguesia.

Como há toda uma blindagem neoliberal acerca do reposicionamento do Estado, não adiantaria justificar a mercantilização das políticas sociais somente através do aparato jurídico vigente, até mesmo porque ele não se configura de forma neutra. Mas compreender a configuração que envolve a regulação de parcerias, convênios e termos de colaboração se torna basilar para fomentar arcabouço do tema e analisar a situação paulistana.

Pretende-se retomar as legislações e decretos nacionais e municipais para construir o entendimento da atual rede parceirizada em São Paulo. E, dentre as “inovações” introduzidas pela Lei nº 13.019/2014, destacam-se os termos de fomento e os termos de colaboração.

O termo de fomento consiste no instrumento jurídico utilizado para formalizar as parcerias estabelecidas entre a Administração Pública e as Organizações da

Sociedade Civil (OSCs), quando a iniciativa parte das próprias organizações, visando à consecução de finalidades de interesse público e recíproco, com a correspondente transferência de recursos financeiros.

Por sua vez, o termo de colaboração refere-se ao instrumento por meio do qual a Administração Pública propõe a parceria com OSCs, também orientada a objetivos de interesse público e recíproco, igualmente envolvendo a transferência de recursos.

A legislação evidencia que, embora distintos em sua origem propositiva, ambos os instrumentos possuem a mesma natureza finalística, na medida em que preveem a transferência de recursos públicos. Assim, no termo de fomento, a proposta é formulada pela OSC, ao passo que, no termo de colaboração, a iniciativa parte da Administração Pública.

Nos moldes da Lei nº 13.019/2014, a Administração Pública pode realizar transferências voluntárias de recursos para OSCs com vistas à execução de planos de trabalho em regime de mútua cooperação. Para tanto, é exigida a realização de um processo seletivo denominado chamamento público, mecanismo que assegura a observância dos princípios da impessoalidade, transparência e garantia do interesse público. Nesse sentido, a Administração não pode se furtar às obrigações decorrentes do regime jurídico que a vincula, nem aos deveres inerentes à proteção do interesse público que permeia a contratação.

Além dos instrumentos mencionados, a reforma legislativa de 2015 introduziu uma terceira modalidade: o termo de cooperação, ampliando as possibilidades de formalização de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil.

Ela define o termo de fomento como o instrumento jurídico utilizado para formalizar parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), quando a iniciativa parte dessas últimas, visando à realização de finalidades de interesse público e recíproco que envolvem a transferência de recursos financeiros. O regime jurídico instituído pela referida lei fundamenta-se em princípios como a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, alinhando-se ainda aos princípios da legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade, eficiência e eficácia. Esses fundamentos têm como propósito assegurar, entre outros aspectos, o reconhecimento da participação social como direito de cidadania, a promoção da cooperação, da solidariedade e da inclusão

social, o desenvolvimento sustentável em diferentes níveis, a valorização da diversidade cultural e a defesa dos direitos humanos.

Por sua vez, o “termo de colaboração” refere-se ao instrumento por meio do qual se estabelecem parcerias propostas pela Administração Pública com as OSCs, igualmente voltadas ao atendimento do interesse público e recíproco, também com transferência de recursos financeiros.

Com a promulgação da Lei nº 13.204/2015, que reformou a legislação anterior, foi introduzido o “termo de cooperação”, modalidade que formaliza parcerias semelhantes, mas que não pressupõem a transferência de recursos financeiros.

Assim, observa-se que, na prática, os instrumentos apresentam a mesma estrutura e finalidade, diferenciando-se apenas pela existência, ou não, da transferência de recursos financeiros, todos vinculados ao procedimento prévio de chamamento público.

As modalidades de contratação previstas pela Lei nº 13.019/2014 dependem, para sua formalização, da realização de um procedimento prévio denominado chamamento público. A literatura especializada reconhece nesse instituto a principal inovação introduzida pela norma, uma vez que legislações anteriores não previam mecanismo semelhante, o qual se encontra vinculado aos princípios constitucionais da Administração Pública. Nos termos do artigo 24 da referida lei, a celebração de termos de colaboração ou de fomento deve, como regra, ser precedida de chamamento público destinado a selecionar Organizações da Sociedade Civil (OSCs) aptas a garantir maior eficácia na execução do objeto pactuado.

A finalidade do chamamento consiste em assegurar a legalidade e a eficiência da parceria mediante critérios objetivos e transparentes de seleção. O edital que o regulamenta deve indicar a programação orçamentária que fundamenta a celebração da parceria, o tipo de instrumento a ser firmado, seu objeto, prazos, condições de participação, forma de apresentação das propostas e metodologia de julgamento, incluindo critérios de pontuação e pesos atribuídos. Em muitos aspectos, o procedimento aproxima-se das regras previstas na Lei nº 8.666/1993, que disciplina as licitações públicas.

Para participar, a OSC deve atender a requisitos mínimos, como: comprovar ao menos três anos de existência mediante registro ativo no CNPJ; demonstrar experiência prévia na execução do objeto da parceria ou de atividades similares; e possuir capacidade técnica e operacional compatível com as metas estabelecidas.

Por se tratar de um procedimento administrativo, admite-se a interposição de recursos pelas entidades participantes, sendo necessário que o edital defina as condições para tanto. Além disso, deve constar a minuta do instrumento jurídico a ser celebrado e, conforme a natureza do objeto, medidas que garantam acessibilidade a pessoas com deficiência, mobilidade reduzida ou idosas, o que reforça a dimensão inclusiva das parcerias socioassistenciais.

Anterior ao MROSC, há o reconhecimento de que a cidade de São Paulo já executava parcerias baseadas em sua autonomia enquanto município, construindo e desenvolvendo as próprias resoluções para regularizar, quantificar e executar. Como é o caso da já mencionada Lei nº 13.153, de 22 de junho de 2001, que instituiu a política pública de atenções da Assistência Social, sem fins lucrativos, operacionalizada por meio de convênios no município de São Paulo.

Durante quatorze anos, o Decreto Municipal nº 43.698/2003 regulamentou a lei, definindo os procedimentos de parceria no âmbito da política de Assistência Social na cidade. Essa regulamentação simplificou os trâmites burocráticos dos convênios, reduzindo mais de quarenta manifestações para treze, incluindo a obrigatoriedade de tornar o processo público e assegurar a precedência do órgão municipal no chamamento por edital para apresentação de propostas de serviços socioassistenciais.

Como a gestão municipal da política de Assistência Social já regulava a prestação de serviços socioassistenciais contratados, a secretaria e seus trabalhadores vivenciaram procedimentos de celebração de parcerias com OSC muito semelhantes aos estabelecidos posteriormente pela Lei Federal nº 13.019/2014.

Entre 2000 e 2005, o que conhecemos como SMADS era denominada Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS). Nesse período, o rito de celebração de contratos com OSC foi disciplinado pela Portaria 031/SAS/2003, publicada sob a gestão da secretária Aldaíza Sposati, incorporando na operação do órgão as normas do Decreto Municipal nº 43.698/2003.

Esse decreto é citado por todos como uma verdadeira mudança de paradigma na área, pois alterou completamente a forma da secretaria realizar convênios com as organizações (antes os convênios existiam, mas eram firmados sem critérios claros, nem padronização regional). Tal mudança foi motivada pela nomeação de Aldaíza Sposati, importante empreendedora da política, como secretária da SMADS em 2002 (PEREIRA et al., 2018, p. 297).

Isso indica que, muito antes da aplicação da Lei Federal nº 13.019/2014 no município de São Paulo — especificamente, quatorze anos antes — as celebrações de parcerias já observavam princípios de publicidade, com chamamento antecipado pelo órgão gestor e divulgação em jornais de circulação, além de alocação regional dos serviços nas Supervisões Regionais, garantindo isonomia e eficiência.

Como exposto no capítulo anterior, Amâncio (2008) explica que a gestão municipal publicava no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) editais de chamamento público, estabelecendo regras para a celebração das parcerias, datas, locais e formas de entrega das propostas pelas OSC. Também eram constituídos Comitês de Avaliação responsáveis por receber, conferir e debater as propostas em audiências públicas.

Esses comitês emitiam pareceres técnicos, igualmente públicos, permitindo a apresentação do contraditório e a identificação das OSC aptas a celebrar a parceria por meio de instrumento jurídico de convênio.

A partir de 2003, antes que um serviço socioassistencial sob gestão contratada integrasse a rede do SUAS na cidade de São Paulo e começasse a operar em determinada SAS/Distrito, as OSC interessadas em celebrar contratos com a SMADS/SAS deveriam respeitar a precedência do órgão público por meio de chamamento.

Esse procedimento de “chamamento público” foi inicialmente estabelecido pela Lei nº 13.153, de 22 de junho de 2001 e, posteriormente, reafirmado pela Lei Federal nº 13.019/2014 (MROSC), bem como regulamentado para o município de São Paulo pelo Decreto nº 57.575/2016 e pela Portaria 55/SMADS/2017.

Com a assinatura do Termo de Colaboração entre a gestão municipal do SUAS e as OSCs, os serviços socioassistenciais passam a ser supervisionados por agentes públicos, chamados Gestores da Parceria ou Supervisores Técnicos. A rede do SUAS em São Paulo demanda direção e caráter público na execução das atividades que garantem os direitos socioassistenciais dos usuários. Assim todas as organizações envolvidas na prestação desses serviços estão obrigadas, por meio das cláusulas contratuais, a cumprir as responsabilidades de assegurar a proteção socioassistencial de acordo com a tipologia de cada serviço.

Observa-se que a regulação da gestão de serviços socioassistenciais contratados em São Paulo antecede significativamente as normas nacionais recentemente estabelecidas para as parcerias jurídicas entre o Estado e as OSC.

Abaixo serão expostas as diferenças entre a Portaria 31/SAS/2003 e na Portaria 55/SMADS/2017 elaborados por Rocha (2018) conforme os dados dos editais de chamamento público no 212/SMADS/2016 (baseado nas regras da Portaria 031/SAS/2003) e no 54/SMADS/2017 (baseado nas regras da Portaria 55/SMADS/2017).

Tabela II – Diferenças entre a Portaria 31/SAS/2003 e Portaria 55/SMADS/2017

Conteúdo	Portaria 031/SAS/2003	Portaria 55/SMADS/2017
Edital de Chamamento Público	Sim	Sim
Descrição do objeto a ser executado	Sim	Sim
Apresentação de Propostas	Sim	Sim
Constituição de Comitê de servidores públicos para avaliar as propostas	Sim (denominado Comitê de Avaliação)	Sim (denominado de Comissão de Seleção)
Apresentação de Plano de Trabalho com metas, metodologias, objetivos, forma de monitoramento e avaliação.	Sim	Sim
Momento para debate público de propostas	Sim (denominado de Audiências Públicas)	Sim (denominado de Sessão Pública).
Instrumento jurídico de parceria	Convênio	Termo de Colaboração
Critérios claros de análise das propostas	Sim	Sim

Edital com Minuta do instrumento jurídico de parceria	Sim	Sim
Descrição de regras para prestação de contas	Sim	Sim
Acompanhamento da execução do serviço socioassistencial contratado pelo ente estatal	Sim (via Supervisor Técnico)	Sim (via Gestor da Parceria).

Fonte: ROCHA, Estefani Clementino da. A gestão da parceria/supervisão técnica em serviço socioassistencial contratado na cidade de São Paulo. São Paulo: PUC-SP, 2018.

Como já mencionado, a função de Supervisor Técnico permaneceu na gestão do SUAS em São Paulo, sendo incorporada às atribuições do Gestor da Parceria. Dessa forma, o mesmo agente público acumula simultaneamente as funções de Gestor da Parceria e Supervisor Técnico.

Além do MROSC, para realizar a parceria é necessário que a OSC obtenha o Cadastro Único das Entidades Parceiras do Terceiro Setor. Trata-se de uma certificação municipal, com validade anual, instituída em conformidade com a Lei nº 14.469, de 5 de julho de 2007, e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 52.830/2011 e pela Portaria nº 34/SMG/2017.

Essa normativa estabelece a obrigatoriedade da divulgação, em meio eletrônico, de todas as parcerias e instrumentos congêneres que envolvam repasse de recursos públicos a entidades credenciadas, conveniadas ou parceiras, abrangendo, portanto, as Organizações da Sociedade Civil (OSC), as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

No Cadastro das Entidades do Terceiro Setor (CENTS) são disponibilizados os dados cadastrais das organizações, bem como as informações referentes às parcerias firmadas entre a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e o Terceiro Setor, incluindo valores de repasses e a situação das prestações de contas.

A aprovação do cadastro resulta na emissão do Certificado de Regularidade, documento de caráter obrigatório nos procedimentos de chamamento público, na formalização de parcerias e nos aditamentos contratuais.

Para relembrar, a SMADS possui 1.389 serviços conveniados, com 339 Organizações da Sociedade Civil. A população em situação de rua tem acesso a serviços que incluem abordagens sistemáticas em ruas e pontos de concentração, bem como encaminhamentos para núcleos de serviços e convivência, centros de acolhida e centros de acolhida especiais destinados a públicos específicos, como famílias, idosos, mulheres, pessoas LGBTQIAPN+ e catadores.

A rede de proteção aos idosos atende pessoas com mais de 60 anos por meio de serviços e programas como Núcleos de Convivência do Idoso (NCI), Centro de Referência da Cidadania do Idoso (CRECI), Centro Dia para Idosos (CDI), Centro de Acolhida Especial para Idosos (CAEI) e Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs).

As crianças e adolescentes são atendidos em Centros para Crianças e Adolescentes (CCA), Centros para Juventude (CJ) e outros serviços de média e alta complexidade, conforme suas necessidades.

Pessoas com deficiência têm acesso aos Núcleos de Apoio à Inclusão Social para Pessoas com Deficiência (NAISPD), organizados em quatro categorias conforme idade e grau de necessidade, todos voltados à inclusão social, cidadania e qualidade de vida. A rede também oferece Serviços de Acolhimento Institucional para Jovens, Adolescentes e Adultos com Deficiência, por meio da Residência Inclusiva.

Para as pessoas LGBTQIAPN+ em situação de violência ou violações de direitos relacionadas à orientação sexual e identidade de gênero, a rede socioassistencial dispõe de quatro Centros de Acolhida Especiais.

Adicionalmente, o município oferece serviços para jovens e adultos, como os Centros de Desenvolvimento Social e Produtivo (CEDESP) e os Centros de Convivência Intergeracional (CCInter).

Em julho de 2024, a SMADS elaborou e disponibilizou um “Guia de Parcerias MROSC”¹⁷, tendo a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Lei nº 13.019/2014), e suas alterações (ao longo do Guia esta Lei será referida como MROSC) e o Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016 (Decreto nº 57.575/2016), e suas alterações (ao longo do Guia este Decreto será referido como

¹⁷PREFEITURA DE SÃO PAULO. Guia de Parcerias MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. São Paulo, s.d. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/documents/d/assistencia_social/guia-de-parcerias-mrosc-1-pdf. Acesso em: 03 ago. 2025.

Decreto MROSC) como fundamentos, com o objetivo de “orientar as pessoas servidoras municipais que atuam na gestão de parcerias entre o Município de São Paulo e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Este material foca na padronização dos procedimentos e melhoria dos controles efetuados, para garantir a adequada formalização e execução dos respectivos instrumentos de parceria de acordo com o pactuado”.

Esse documento aponta um posicionamento da gestão da secretaria ao pontuar:

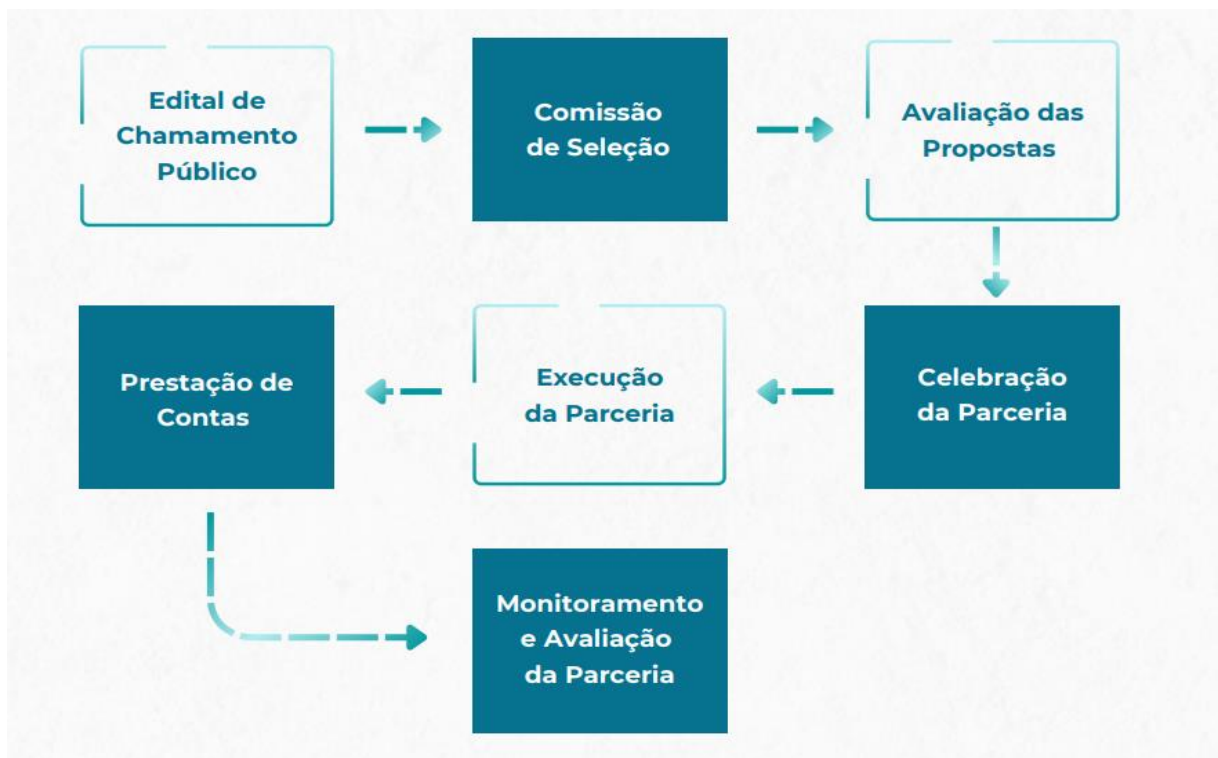
Ao valorizar as parcerias, o MROSC não apenas estimula o desenvolvimento de uma gestão mais democrática e participativa, mas também reconhece a importância desses acordos e busca aproximar as políticas públicas dos cidadãos e das realidades locais. Isso permite uma identificação mais precisa dos problemas enfrentados pelas comunidades e uma busca por soluções mais eficazes (GUIA DE PARCERIAS MROSC, SMADS, 2024).

Nesse sentido, aponta que um planejamento é capaz de garantir uma parceria eficaz entre a Administração Pública e a OSC, desde que promova a participação social e assegure o alinhamento com os objetivos das políticas pública. Para tal, são fundamentais as seguintes etapas:

- I. Documento de planejamento da parceria: deve estabelecer os objetivos da parceria, os resultados esperados, as metas a serem alcançadas e os indicadores de sucesso;
- II. Termo de Referência ou Edital: descreve detalhadamente os objetivos da parceria, os critérios de seleção das OSCs, as atividades a serem realizadas, o cronograma, os critérios de avaliação e os requisitos para participação;
- III. Matriz de riscos: identifica os principais pontos de atenção associados à parceria e estratégias para evitar o risco, garantindo a sustentabilidade e eficácia do projeto;
- IV. Consulta pública ou Audiência pública: permite que a comunidade contribua com ideias e sugestões para a elaboração do edital, promovendo a transparência e participação social.
- V. Modelo de Contrato ou Termo de Colaboração/Fomento: define as responsabilidades das partes envolvidas, os recursos financeiros envolvidos, os prazos e as condições de prestação de contas.

- VI. Cronograma de atividades: estabelece os prazos para cada etapa do processo, desde a publicação do edital até a execução e avaliação da parceria.
- VII. Critérios de avaliação e seleção: define os critérios objetivos para avaliar as propostas das OSCs e selecionar aquelas mais adequadas para a parceria.
- VIII. Modelo de Plano de Trabalho: serve como guia para as OSCs na elaboração do Plano de Trabalho, detalhando as atividades a serem desenvolvidas, os recursos necessários e os resultados esperados.
- IX. Manual de Prestação de Contas: especifica os procedimentos e documentos necessários para prestação de contas dos recursos recebidos pela OSC, garantindo a transparência e a correta utilização dos recursos públicos.

Figura 2 – Fases processuais para a celebração de uma parceria entre OSCs e SMADS



Fonte: BRASIL. Guia de Parcerias MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – Lei Federal nº 13.019/2014. Brasília: Governo Federal, julho 2024.

A escolha da palavra “parceirização” advém do fato de a própria gestão municipal utilizar derivações de “parceria” para a criação de neologismos, como “Rede

Parceirizada”, utilizada pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS)¹⁸ e pela Secretaria Municipal de Educação (SME) para descrever as entidades da sociedade civil e, em alguns casos, empresas privadas, que gerenciam serviços públicos por meio de termos de colaboração ou convênios.

Ao destrinchar o termo a nível morfológico, tem-se um substantivo feminino abstrato, no qual o sentido literal seria “ato ou processo de transformar algo em parceria”. Sintaticamente falando, opera como um substantivo de ação que opera como “nominalização”¹⁹, estratégia que ajuda a suspender a responsabilidade do Estado no nível da linguagem de forma intencional para a escolha desse trabalho.

É fato que no município de São Paulo, o MROSC não revelou grandes transformações, tendo maior importância em municípios que não possuíam as balizas necessárias para celebrar convênios e parcerias com as organizações da sociedade civil.

Em 2008, Amâncio (2008) já constatava que mais de 90% dos serviços prestados na área da assistência social eram implementados de forma indireta, ou seja, através dos convênios estabelecidos entre poder público e entidades sociais. E, atualmente, considerando o mês de agosto de 2025, os serviços da rede socioassistencial mantêm proporção parecida com mais celebrações decorrentes ao aumento das expressões da questão social colocadas.

Hoje somente os CRAS e CREAS são espaços de trabalhos dos servidores públicos, que atuam como “gestores de parcerias” e, dentro deles, há uma divisão de serviços que também são parceirizados, como é o caso do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

Soma-se a isso o ponto de que a capital paulista foi a última do país que se adequou às alterações propostas pela legislação nacional que visaram constituir a assistência social como política pública, mas ao mesmo tempo, construiu o seu próprio movimento de regularização e adequação de transferência de recursos públicos as entidades privadas ao nível federal, principalmente durante o mandato de Suplicy,

¹⁸A utilização do termo “Relação de Convênios Rede Parceirizada”. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/assistencia_social/w/parcerias_smads_2025-1. Acesso em: 05 ago. 2025.

¹⁹Nominalização é o processo linguístico de transformar verbos ou adjetivos em substantivos, criando um nome (nominalizado) que resume uma ação ou qualidade. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20612/20612_4.PDF. Acesso em: 04 ago. 2025.

justamente por ter como herança um número superior de entidades sem fins lucrativos.

Se nos governos de Paulo Maluf e Celso Pitta, o setor da assistência social ocupou o último lugar em termos de adequação à política nacional, no de Marta Suplicy, esse quadro reverteu-se por completo. Os técnicos entrevistados para esta pesquisa demonstraram clareza quanto ao fato de que as inovações implantadas durante os três anos da gestão de Aldaiza influenciaram diretamente a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, e o Suas, de 2005. A PNAS, aliás, foi objeto de discussão do curso “Desenho e Gerência de Políticas e Programas Sociais”, ofertado pelo Espaso aos técnicos da assistência da secretaria e das organizações conveniadas, em 2004. “Essa turma ficou discutindo as versões preliminares da PNAS, mandava sugestões e alterações a Brasília” (AMÂNCIO, 2008, p. 103).

Aqui não se pretende abraçar a desresponsabilização do Estado com base somente na celebração de convênios e parcerias com OSCs, pois é do conhecimento do Serviço Social que a assistência social, historicamente, foi constituída fora da esfera estatal, estando vinculada a práticas filantrópicas, benemerentes e caritativas, realizadas por entidades privadas (Yazbek, 2004).

Mas sim apontar o projeto político que atua em solo brasileiro, mais expressivo na capital paulista, do trato da questão social e da banalização dos direitos sociais como uma responsabilidade pública.

A assistência social nasceu como prática privada e, posteriormente, com lutas sociais e a promulgação da CF88, ganhou materialidade como direito e dever público, porém o Estado assumiu o projeto de regular a prática de terceirização de serviços públicos ao invés de assumir de forma primária a sua operacionalização. Boschetti (2011) menciona que esse cenário é desafiador justamente por conter fortes marcas da herança privada e filantrópica da assistência social.

O fenômeno de “parceirização” sistemática na cidade de São Paulo, onde não há sequer o devaneio de implantar um serviço direto na rede socioassistencial, além de carregar a herança filantrópica e assistencialista, questões particulares que envolvem processos sócio-históricos de urbanização e produção, foi suplementada pela Reforma Gerencial que incentivou e legitimou práticas de terceirização nos serviços públicos.

Bichir, Gomes e Pereira (2021) defendem a existência do SUAS na cidade de São Paulo a partir do não reconhecimento da centralidade da prestação dos serviços socioassistenciais por OSCs como “desresponsabilização”, posto que algumas

organizações tradicionais no município foram “coconstrutoras” dos principais normativos que regulam o setor. Eles pontuam que o SUAS ainda está em processo de “institucionalização contínua”.

Em síntese, a centralidade das organizações na implementação dos serviços socioassistenciais não implica desresponsabilização do Estado ou fragmentação da política, e sim um arranjo alternativo de governança. Nesse arranjo, os atores estatais exercem papel ativo no financiamento e na regulação do setor, enquanto as oscs são responsáveis pela execução dos serviços, de acordo com as regras criadas e pactuadas com o poder público (BICHIR, GOMES E PEREIRA, 2021 p.75).

Para eles, o Estado se posiciona de maneira estratégica para garantir maiores condições de implementação da política de acordo com os normativos definidos pelo SUAS através das OSCs que, por sua vez, conseguem garantir o financiamento dos serviços prestados e a possibilidade de expandirem sua atuação.

No campo das forças políticas, a luta dos trabalhadores deve ser não pela “reestatização”, pois nunca houve uma gestão direta plena dos serviços socioassistenciais segundo Boschetti (2011); Pereira (2008) e Raichelis (2010), mas sim pela “estatização” e gestão direta dos serviços da assistência social, sem prejuízos aos usuários, trabalhadoras/es do SUAS e OSCs conveniadas.

Mesmo que a situação pareça distante devido ao acirramento da luta de classes e complexidade das expressões da questão social, a luta pelo reconhecimento do Estado frente a gestão diretas dos serviços é uma demanda histórica da classe trabalhadora nos demais serviços públicos da cidade, como é o exemplo da luta dos ferroviários e trabalhadores da SABESP.

Para o enfrentamento dessa condição, Raichelis (2011) aponta uma estratégia tática e histórica de luta pelo pagamento salarial isonômico entre servidoras/es públicos e trabalhadoras/es de OSCs para garantir condições de trabalho integradas.

O neoliberalismo cria “nós” na realidade para que a sua transformação social pareça impossível, sendo apontado como uma racionalidade por Dardot e Laval (2016) e produzindo um mundo quase sem alternativas, onde Oliveira (2003) explica que a exceção se torna regra e a precariedade vira norma.

Nesse sentido, o campo chave da discussão sobre as parcerias no setor público, especialmente na assistência social, não deve estar somente centrado no imperativo de se enquadrar ou não como mera desresponsabilização estatal, porém em destrinchar os mecanismos coercitivos, jurídicos e burocráticos utilizados para

fazer com seja naturalizada a prática sistemática de terceirizar os serviços ao invés de implantá-los de forma direta e, com as estratégias definidas e convencimento hegemônico, construir um movimento unificado baseado na organização com base na categoria profissional e trabalhadores por área de atuação.

2.3 Implicações da “parceirização” nas relações e condições de trabalho das/os assistentes sociais

Com base na teoria marxista, tem-se que todo processo de produção é também um processo de reprodução social. A organização social, histórica e econômica da sociedade capitalista reproduz não apenas os meios materiais de vida, como também as suas próprias relações sociais, relações de produção, normas e todas as estruturas necessárias para manter a “ordem” e o esquema cíclico de expansão do capital.

Sendo o processo de produção capitalista também um processo de reprodução das próprias relações de produção, entende-se como necessário abranger as implicações do fenômeno da “parceirização” no trabalho dos assistentes sociais que atuam na capital paulista.

A relevância desse subitem, além de derivar da compreensão sobre a relação entre modo de produção, reprodução da força de trabalho e reprodução das formas sociais, políticas e ideológicas, contempla também a minha vivência enquanto assistente social devidamente registrada no Conselho Regional de Serviço Social de São Paulo - 9ª Região (CRESS-SP) e ex-trabalhadora de um serviço parceirizado do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município.

O tema das parcerias público-privadas e terceirização não precisou ir ao encontro dos meus caminhos profissionais, acadêmicos e pessoais de maneira exógena, pois estava presente desde o final da minha graduação e início da procura por vagas de emprego na área de formação.

As questões mencionadas ganham intensidade ao contemplar que o presente trabalho foi construído no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, no qual pude participar durante 04 semestres do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sobre Trabalho e Profissão (NETRAB), conduzido pela Professora Dra. Raquel Raichelis Degenszajn, a fim de aprender e discutir a nova morfologia do trabalho e suas implicações no trabalho profissional do assistente social em face da financeirização do capital.

No que toca os arranjos da “nova” morfologia do trabalho, como a terceirização e flexibilização da classe trabalhadora – classe que contempla as/os assistentes sociais –, temos Antunes (1999; 2005; 2018) descrevendo-a como um processo complexo que contempla a totalidade da força de trabalho. Isso inclui não somente as relações de trabalho no espaço privado, como também no campo estatal e público-privado.

Ainda com Antunes (2006; 2013), a terceirização do trabalho é uma das principais ferramentas de precarização, tanto no setor público quanto no privado, sendo característica do capitalismo contemporâneo, objetivado por ampliar a fragmentação, a heterogeneidade e a diversidade interna da classe trabalhadora sem alterar a sua condição estrutural.

Constata-se o Serviço Social como uma profissão de nível superior regulamentada pela Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993, que dispõe sobre a profissão de assistente social e versa sobre as atribuições privativas, competências profissionais e fundamentos ético-políticos do exercício profissional.

Iamamoto (2007) afirma que o Serviço Social participa do processo de reprodução das relações sociais, na medida em que integra o conjunto de atividades ligadas as estratégias de enfrentamento expressões da questão social. E, em conjunto com Martinelli (2011), compreende-se que é na vida cotidiana que as relações sociais e demandas profissionais se expressam, sendo necessário contextualizar os processos de trabalho em suas diferentes instituições com base em elementos empíricos e teóricos.

“Somos profissionais que trabalhamos entre estrutura, conjuntura e cotidiano, porém é no cotidiano que se movem as nossas ações profissionais, que o nosso trabalho profissional se realiza” (MARTINELLI, 2011, p. 2).

Assim sendo, Raichelis (2010; 2018) destaca que o trabalho do assistente social – caracterizado como um trabalho assalariado devidamente inscrito na divisão social, técnica, sexual, racial e étnica do trabalho – realiza-se no interior das relações sociais capitalistas, onde é determinado pelas formas de organização e gestão do trabalho vigentes à medida que envolve a venda da força de trabalho em diferentes espaços sócio-ocupacionais.

Portanto, entende-se que a/o assistente social não está alheio aos processos de precarização, intensificação e fragmentação do trabalho previstos na nova morfologia teorizada por Antunes (1999; 2005; 2006; 2013; 2018), sobretudo nos

espaços marcados pela terceirização dos serviços, o que envolve as parcerias público-privadas discutidas até o momento.

Para Raichelis (2022), o fenômeno da nova morfologia do trabalho no cenário da financeirização do capital expõe assistentes sociais a inseguranças laborais, sofrimento, assédio moral, baixas remunerações e desproteções sociais e trabalhistas, ou seja, precarização não somente do trabalho, mas também das condições de vida e saúde (física e mental).

Na particularidade da profissão, a pesquisa presente no livro do CFESS “Formação, Trabalho e Participação Sociopolítica: dados complementares ao Perfil de Assistentes Sociais no Brasil”²⁰, divulgada em 2023 reafirma a Assistência Social como o principal espaço sócio-ocupacional de assistentes sociais, representando 49,79% das respostas da pesquisa e expressas na tabela 22.

Ao retornar para todos os espaços de atuação, temos a predominância dos órgãos públicos – municipal com 54,75%, estadual com 13,92% e federal com 8,69% – como principais empregadores, representando a soma de 77,36% com base na tabela 24.

Apesar disso, é inegável a expressividade de organizações não estatais, representadas como Organização não governamental sem fins Lucrativos (9,77%), Empresa privada (6,94%), Organização da sociedade civil de interesse público (1,62%), Organização social (1,53%), Fundação (1,32%) e Sindicato/associação/movimento social e/ou popular (0,62%), o que totaliza 21,8% dos empregadores.

Compreende-se que a esfera estatal continua sendo a maior “empregadora” de assistentes sociais, mesmo em um cenário de desmantelamento das políticas públicas e corporativismo na administração pública, porém oferecendo os menores salários.

Além disso, agrupar os dados que envolvem Organização não governamental sem fins Lucrativos (9,77%), Organização da sociedade civil de interesse público (1,62%), Organização social (1,53%), Fundação (1,32%) e Sindicato/associação/movimento social e/ou popular (0,62%), entendendo-os como participantes do denominado “terceiro setor”, revela a importância de destrinchar essa

²⁰ CFESS. “Formação, Trabalho e Participação Sociopolítica: dados complementares ao Perfil de Assistentes Sociais no Brasil”. Brasília (DF), 2024.

esfera, principalmente no que compete a parceirização no Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O relatório disponibilizado pelo Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSC) 2025²¹, responsável pela difusão do perfil das Organizações Da Sociedade Civil no Brasil (2016-2025) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea e a Secretaria Geral da Presidência da República – SGPR, mapeou 45.528 mil OSCs no segmento da Assistência Social, que proporcionam empregos para 215.757 trabalhadores.

Amaral (2013) já havia pontuado a forte presença de assistente sociais e profissionais da pedagogia nas OSCs, reflexo de profissões inseridas em uma dinâmica que prevê o gênero feminino associado ao cuidado, altruísmo e filantropia.

O presente subitem irá focar nas implicações da “parceirização” nas condições e relações de trabalho das/as assistentes sociais trabalhadoras/es do SUAS de São Paulo a partir da exposição de fragmentos da realidade laboral das/os assistentes sociais estatutários do município e das/os assistentes sociais em regime “CLT” de serviços socioassistenciais conveniados.

A escolha metodológica terá foco nos “Núcleos de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJs)”²², serviços referenciados ao Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), cuja motivação advém não somente da minha experiência profissional nessa tipificação, como também do fato de que CREAS e NPJ dividem os mesmos endereços, o que implica na coexistência de diferentes vínculos empregatícios e de empregadores no mesmo espaço físico.

²¹INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. O Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil (2016-2025). Versão preliminar, 2025. Disponível em: https://bookdown.org/mosc_ipea/relatorio-estatistico-MOSC-2025/. Acesso em: 20 jul. de 2025.

²²O Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ) é um Serviço referenciado ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) que tem como objetivo promover a proteção a crianças, adolescentes, indivíduos e famílias, quando da ocorrência de situação de risco pessoal e social, especialmente aqueles relacionados à violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), deficiência, trabalho infantil, discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; migrantes, práticas de ato infracional, afastamento do convívio familiar, situação de rua, dentre outras. O NPJ compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais. Esse serviço está vinculado ao CREAS e mantém relação direta com a equipe técnica deste Centro de Referência Especializado, que deverá operar a referência e a contrarreferência com a rede de serviços socioassistenciais da proteção social básica e especial e com o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, outras Organizações de Defesa de Direitos e demais políticas públicas, no intuito de estruturar uma rede efetiva de proteção social. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/service/nucleo-de-protecao-juridico-social-e-apoio-psicologico>. Acesso em: 20 de jul. 2025.

A coexistência de servidores públicos, trabalhadores celetistas, terceirizados e contratados por entidades privadas no mesmo espaço institucional constitui uma estratégia de gestão do trabalho que fragmenta o coletivo profissional e dificulta a organização política dos trabalhadores (RAICHELIS, 2018, p. 43).

A leitura de Raichelis (2010; 2018) expressa que os diferentes contratos de trabalho agem como uma estratégia de gestão e controle, que além de fragmentar o coletivo profissional e dificultar a organização política e sindical dos trabalhadores, devido as discrepâncias de direitos, salários, jornadas e níveis de autonomia, provocam hierarquias internas, insegurança laboral e enfraquecimento dos vínculos coletivos.

Voltando-se a explicação metodológica, foram selecionados os seguintes NPJs para análises e efeitos de comparação: NPJ – Perus; NPJ – Butantã; NPJ – Pinheiros e NPJ – Vila Maria. Todos esses serviços estão sob o convênio da OSC “Associação Fala Mulher” até o momento.

Antes de tudo, faz-se importante mencionar os pontos que levaram a escolha da OSC. Baseado na “Relação de Convênios Rede Parceirizada de 2025 da SMADS”²³, existem 38 NPJs em atuação. Desses 38 serviços, algumas OSCs possuem mais de um convênio para executar o mesmo serviço em outro território, sendo a CROPH (Coordenação Regional das Obras de Promoção Humana) a principal, pois celebra 05 convênios de NPJs: NPJ Casa Verde, NPJ Mooca, NPJ Santa Cecília, NPJ Pirituba e NPJ POP.

Porém, ao pesquisar o site institucional para iniciar a pesquisa documental, a OSC não expõe a “transparência” no que envolve o “Plano de Trabalho”, “Plano de Ação Anual”, “Termo de Convênio” e “Relatório de Atividades”, como é abertamente exposto e de fácil acesso no site da Associação Fala Mulher.

A CROPH expõe os seus serviços através da aba “projetos” do site institucional, contudo não menciona “Prefeitura de São Paulo”, “Assistência Social”, “SMADS”, “Termo de Convênio” ou “Parceria Público-Privada” mesmo tendo 37 convênios ativos com a SMADS de diferentes serviços.

²³PREFEITURA DE SÃO PAULO. Parcerias SMADS 2025. Prefeitura de São Paulo, s.d. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/assistencia_social/w/parcerias_smads_2025-1. Acesso em: 03 jun. de 2025.

Figura 3 - Imagem da seção “Projetos” do site institucional da CROPH:



Fonte: CROPH (Coordenação Regional das Obras de Promoção Humana). Projetos. Disponível em: <https://croph.org/projetos/>. Acesso em 04 de jun. 2025.

Essa ausência de marcação dos serviços como uma política social pública nos sites e apresentações institucionais de OSCs pode vir a descaracterizar a PNAS e os serviços socioassistenciais como uma responsabilidade do Estado, principalmente quando reduzidos a “projetos”²⁴.

“Quando a política social passa a ser executada sob formas privatizadas, ainda que não mercantis, observa-se uma diluição de seu caráter público e uma tendência à fragmentação e à focalização das ações” (IAMAMOTO, 2007, p. 218).

Diferente de OSCs como a Associação Fala Mulher (04 convênios de NPJs), Associação Casa de Apoio Amigos da Vida (ACAAV) e Associação de Auxílio Mútuo da Região Leste (APOIO), que disponibilizam nos sites as secretarias municipais e os

²⁴O Project Management Institute (PMI) (referência hegemônica) define “projeto” como “um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único”.

respectivos convênios. Entre elas, a Associação Fala Mulher foi a que apresentou documentações mais completas para essa análise, incluindo a transparência sobre os repasses financeiros para execução dos serviços, somada a exposição das Emendas Parlamentares recebidas e certificações.

Figura 4 - Imagem da aba “Transparência” do site institucional da Associação Fala Mulher



Fonte: FALA MULHER. Transparência. Fala Mulher, s.d. Disponível em: <https://www.falamulher.org.br/transparencia>. Acesso em 05 de jun. 2025.

Figura 5 - Imagem da seção “Documentos por Unidade de Atendimento” do site institucional da Associação Fala Mulher

Plano de Trabalho

Relatório de Atividades - 2024

Termo de Convênio

Termo de Aditamento

Fechar

Fonte: Idem.

Souza (2016) problematiza a disposição do CREAS na cidade, pois enquanto unidades públicas, deveriam ter os seus serviços executados pelo Estado, mas em São Paulo todo o trabalho de atendimento e acompanhamento das famílias é determinado as técnicas/os psicólogas/os e assistentes sociais dos NPJs, responsáveis pela operacionalização do PAEFI.

No âmbito da composição da equipe técnica de referência de cada serviço socioassistencial, impõe-se a Resolução 17/CNAS/2011 definida pela NOB-RH/SUAS 2006 que reconhece categorias profissionais de nível superior para atuação no SUAS conforme às especificidades dos serviços.

Para iniciar os dados de pesquisas documentais e levantamentos bibliográficos, não há nenhum registro atualizado (agosto de 2025) sobre a quantidade de trabalhadoras/es assistentes sociais dispostos em serviços conveniados do SUAS do município de São Paulo, esse deve ser um ponto de atenção para a análise, haja vista que poderia ser quantificado e qualificado em sistema semelhante ao portal de transparência do funcionalismo público no site da prefeitura.

Como exposto anteriormente, a Portaria SMADS n.º 55, de 2017, dispôs sobre os procedimentos de celebração, execução e prestação de contas das parcerias entre a SMADS e as OSC e instituiu a figura da/o “Gestor de Parceria”, responsável por aprovar ou não a prestação de contas e aplicar penalidades às OSCs conveniadas, função essa atribuída à/ao assistente social estatutária/o integrante a SMADS na carreira/cargo de “Analista de Assistência e Desenvolvimento Social”.

No que envolve os “cargos genéricos”, como é o caso da situação acima mencionada, Raichelis (2018) descreve as suas adoções como uma das estratégias de flexibilização do trabalho profissional, responsáveis pela diluição das atribuições privativas da profissão, além de enfraquecer o seu protagonismo e importância.

Pelo fato de também não haver fácil acesso ao número vigente de assistentes sociais estatutários atuando na SMADS, ficando restrito a seleções com a especificidade do SUAS, será tomado como referência o estudo de Carvalho (2021), que aponta a existência de 115.417 mil servidores públicos ativos na Prefeitura de São Paulo em dezembro de 2020, sendo apenas 919 lotados na SMADS, número que corresponde a 0,79% do total do funcionalismo público total.

Dos trabalhadores da SMADS, Carvalho (2021) pontua cerca de 435 ocupando o cargo base de Analista em Assistência e Desenvolvimento Social, número equivalente a 47% dos servidores da Secretaria, ou 0,37% do montante de funcionários públicos do município.

Caso todos os Analistas fossem designados gestores das parcerias, cada um deles incumbir-se-ia da gestão de ao menos 3 serviços socioassistenciais indiretos. Porém, não há uma regra para definir um número limite de serviços indiretos supervisionados por gestor. Com isso, há denúncias de locais onde os servidores são responsáveis pela gestão de 10 a 15 equipamentos indiretos (CARVALHO, 2021, p. 191, apud SINDSEP, 2019).

Com essa afirmação, Carvalho (2021) já pontuava uma possível sobrecarga de trabalho na rotina dos assistentes sociais “gestores de parceria” com dados de 2020, o que acresce mais um fator negativo a configuração do SUAS na cidade e, principalmente, para a profissão da/o assistente social.

Deve ser ressaltada a ausência de abertura de concursos públicos para assistentes sociais na cidade desde o ano de 2014²⁵.

²⁵SINDSEP – Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias no Município de São Paulo. Justiça determina convocação imediata de 16 assistentes sociais. São Paulo, 1 out. 2025.

Nesse assunto, Raichelis (2018) trata a sobrecarga e a intensificação do trabalho a partir da escassez de recursos, ampliação das demandas e na pressão por resultados como propulsores de sobrecarga física e emocional dos profissionais.

Acrescenta-se, também com Raichelis (2018), que o esquema de controle gerencial voltado ao cumprimento de metas, indicadores e avaliações permanentes, potencializado pelo controle dos sistemas e plataformas digitais – responsabilidades dos gestores de parceria no que envolve o cumprimento do plano de trabalho das OSCs – incide diretamente sobre a subjetividade das/os assistentes sociais, provocando desgastes e adoecimentos.

Pela ausência de dados atualizados e confiáveis em tabelas de fácil acesso, somadas à não existência de filtros específicos para as profissões no Portal de Transparência na seção de Funcionalismo Público, foi realizada a seguinte extração a fim de obter informações sobre os cargos de “Analista de Assistência e Desenvolvimento Social” e as suas derivações de níveis no que diz respeito às remunerações mensais.

Figura 6 – Imagem da seção de Funcionalismo Público do município de São Paulo sem filtros ou pesquisas.

A imagem mostra a interface de usuário do sistema de Funcionalismo Público. No topo, há abas para "DIRETA" (selecionada) e "INDIRETA". Abaixo, o título "ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DIRETA" é exibido, acompanhado de um botão "PRECISO DE AJUDA" e opções de download de dados em CSV, XLSX e PDF. O formulário principal contém os seguintes campos:

- Nome:** Campo de texto para o nome do cargo.
- Situação:** Menu suspenso com a opção "Todos" selecionada.
- Orgão:** Menu suspenso com a opção "Todos" selecionada.
- Cargo:** Menu suspenso com a opção "Selecionar" selecionada.
- Remuneração:** Menu suspenso com a opção "Maior que" selecionada.
- Valor:** Campo de texto para o valor da remuneração.

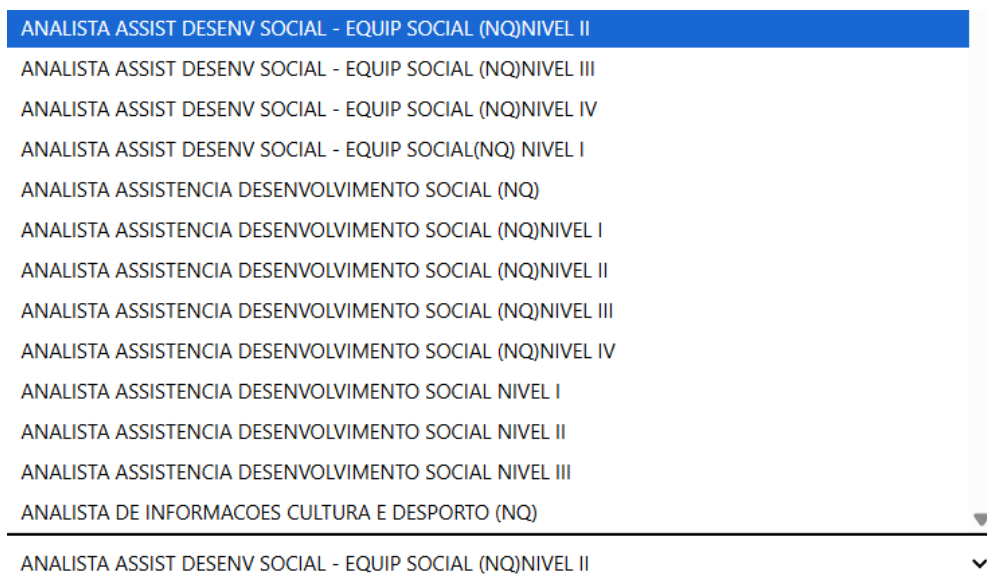
Um botão amarelo "PESQUISAR" está localizado no canto inferior direito do formulário.

Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO. Funcionalismo. Prefeitura de São Paulo, s.d. Disponível em: <https://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/funcionalismo/>. Acesso em 04 de jun 2025.

Disponível em: <https://sindsep-sp.org.br/noticia?link=justica-determina-convocacao-imediate-de-16-assistentes-sociais>. Acesso em: 04 jun. 2025.

No setor “Órgão” foi selecionada “Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social” e na “Situação” foi selecionado o tópico “Ativos” e, manualmente, a pesquisa foi iniciada após a seleção única – devido ao sistema limitar somente a uma seleção de “cargo” por pesquisa” de todas as derivações existentes, sendo elas:

Figura 7 - Imagem da seção de Funcionalismo Público ao clicar na seleção de “Cargo”



Fonte: Idem.

Supõe-se que todos as derivações desse cargo enquadrem assistentes sociais devidamente regulamentados no CRESS-SP, ao considerar que a carreira de "Analista de Desenvolvimento Social" ou similar (como Analista de Assistência e Desenvolvimento Social) é direcionada para a formação em Serviço Social.

Deve ser mencionada a dificuldade de filtros do site, um exemplo é que só é possível filtrar um “cargo”, “situação” e “órgão” por vez. Além disso, a pesquisa não indica a quantidade total em números, apenas expressa os resultados encontrados em “páginas”, o que dificulta maior desdobramento da realidade, assim como não permite alterar a “ordem” para crescente/decrescente na coluna de “Remuneração mensal (R\$)”. Conforme revela as imagens a seguir:

Figura 8 - Imagem da seção de Funcionalismo Público do município de São: filtro de pesquisa e resultados não expostos em quantidade total, apenas em “páginas”.



Fonte: Idem.

Figura 9 - Imagem da seção de Funcionalismo Público do município de São com filtro de pesquisa e sem a possibilidade de alterar a “ordem” para crescente/descendente na coluna de “Remuneração Mensal (R\$)”

Agentes Públicos

Nome ↕	Órgão ↕	Situação	Cargo ↕	Casos Especiais	Remuneração mensal (R\$)
--------	---------	----------	---------	-----------------	--------------------------

Fonte: Idem.

Apesar dos percalços para obter informações que deveriam ser de fácil acesso para conhecimento público, foram encontradas as maiores remunerações mensais (R\$) na derivação “Equipe Social (NQ) Nível III” que vai de R\$ 15.266,57 a R\$ 18.524,50. Vale expor que além do “cargo base” existe também a possibilidade de “cargo em comissão” para as/os servidores públicos, o que pode elevar o salário, assim como a jornada de trabalho, que passa de 30h semanais para 40h semanais.

O menor salário de assistente social encontrado está concentrado na carreira “(NQ) Nível I”, que corresponde em torno de R\$ 9.025,56 a R\$10.000,00 com variações mínimas.

Com base no setor de “Transparência” presente no site da OSCs “Associação Fala Mulher”, responsável pelos NPJs selecionados, temos os seguintes salários para assistentes sociais (30h):

Tabela III – Descrição dos salários dos assistentes sociais trabalhadores dos NPJs Butantã, Perus, Pinheiros e Vila Maria.

Serviço	Cargo	Qty.	Salário (R\$)	Ano
NPJ Butantã	Assistente Social	2	R\$ 3.781,68	2024
NPJ Perus	Assistente Social	2	R\$ 3.781,68	2024
NPJ Pinheiros	Assistente Social	3	R\$ 3.895,12	2025

NPJ Vila Maria	Assistente Social	3	R\$ 3.601,60	2025
----------------	-------------------	---	--------------	------

Fonte: FALA MULHER. Transparência. Fala Mulher, s.d. Disponível em: <https://www.falamulher.org.br/transparencia>. Acesso em: 05 jun. 2025.

Sabe-se que as OSCs que celebram convênios recebem um repasse mensal de verba pública para a prestação dos serviços, que pode variar conforme diferentes fatores: tipificação do serviço, público atendido, despesas com recursos humanos e horário de funcionamento.

Entretanto, faz-se necessário mencionar que as OSCs mais “profissionalizadas” utilizam outras fontes de recursos para a sua gestão, QUE podem variar entre: estratégias de captação de recursos, doações de pessoas físicas e/ou jurídicas, patrocínios empresariais e recebimento de emendas parlamentares.

Esse ponto faz com que alguns serviços socioassistenciais enquadrados na mesma tipificação e modalidade possuam mais privilégios do que outros no que diz respeito as ferramentas de trabalho, espaço físico, benefícios trabalhistas, encargos de recursos humanos e condições de trabalho.

Portanto, ao notar diferenças nos encargos salariais de serviços enquadrados na mesma tipificação, deve-se considerar os chamados “fundos reservas” utilizados pelas OSCs como complementos.

Outras variações possíveis envolvem uma importante ferramenta de organização e conquista de direitos dos trabalhadores: os sindicatos. As OSCs, mesmo que compartilhem a celebração de convênios dos mesmos serviços, podem possuir sindicatos totalmente diferentes.

Isso ocorre porque o convênio com a Prefeitura não unifica o regime de trabalho, apenas regula a prestação do serviço, então cada OSC permanece como entidade privada de direito privado, tendo CNPJ próprio, Estatuto Social próprio e Natureza Jurídica específica (associação, fundação, organização social e outras).

O enquadramento sindical brasileiro é definido pela atividade econômica do empregador, não do serviço prestado. Conforme a CLT (art. 511 e 570), o sindicato é definido pela empresa e não pelo local da execução do trabalho nem pelo financiador da política pública. Existe também o princípio da unicidade sindical, ela permite que uma mesma política pública seja executada por múltiplas categorias econômicas.

Nesses termos, mesmo que duas OSCs executem o mesmo serviço socioassistencial, elas podem se enquadrar em distintos sindicatos patronais, o que resulta em diferentes convenções coletivas para os trabalhadores.

Isso significa que a/o assistente social trabalhador do SUAS através de convênios com OSCs terá uma complexidade maior de desafios no que envolve a organização da sua categoria profissional e da sua área de atuação.

Ao particularizar o caso de um assistente social do NPJ, o seu sindicato será distinto do assistente social estatutário do CREAS com quem divide o espaço físico, que está alocado no Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias no Município de São Paulo (Sindsep), assim como pode diferir dos assistentes sociais de NPJs de outras OSCs.

No caso da Associação Fala Mulher, o sindicato é o Sintraemfa (Sindicato dos Trabalhadores em Entidades de Assistência e Educação a Criança ao Adolescente e à Família do Estado de São Paulo).

A situação fica ainda mais complexa ao elaborar que em um CREAS/NPJ não há somente a presença das/os servidoras/es públicas e trabalhadoras/es de OSCs, como também a presença de controlador de acesso, operacionais da limpeza e agentes SUAS, sendo que os dois primeiros cargos partem de empresas distintas vencedoras da licitação municipal e o último sequer possui a carteira de trabalho assinada, visto que é considerado um “beneficiário” de projeto, cujo “auxílio mensal” está fixado em R\$ 1.482,60, ou seja, abaixo do salário-mínimo.

A execução das políticas sociais por meio de entidades privadas e organizações da sociedade civil tem produzido profundas desigualdades nas condições e relações de trabalho, mesmo quando os serviços integram uma mesma política pública (RAICHELIS, 2010, p. 754).

Ao adentrar o “Trabalhe Conosco” do site institucional da Associação Fala Mulher, temos os seguintes benefícios trabalhistas “benefícios trabalhistas”: Vale Transporte (opcional), Convênio Médico (opcional), Convênio Odontológico (opcional), Day Off no aniversário, TotalPass e Clube Saúde (opcionais). O “opcional” significa que terá implicações no salário do trabalhador.

Merece destaque o fato de que a celebração do convênio não dispõe nenhum desses “benefícios” a não ser os previstos na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo exclusivamente iniciativa da OSC.

Antes de comparar os salários entre os assistentes sociais, merece ser ressaltado que o objetivo da exposição não é ampliar a hierarquia social e a rivalidade entre a categoria profissional, mas sim expor a precarização da categoria profissional em face dos recursos do fundo público da cidade mais rica do Brasil²⁶.

Os dados anteriores revelam a vantagem dos cofres municipais no que envolve a terceirização do serviço PAEFI, executado pelos NPJs, onde a menor remuneração mensal de um assistente social estatutário (R\$ 9.025,56) é aproximadamente 2,5 vezes maior que a do assistente social em regime CLT trabalhador do SUAS mediante celebração de convênio com OSCs (R\$ R\$ 3.601,60).

Ao analisar os dados disponibilizados no site da Prefeitura de São Paulo, cabe destacar uma matéria de agosto de 2025, cuja manchete revela “Cidade de São Paulo registra menor taxa de desemprego da história e o maior salário médio do Brasil”²⁷.

A notícia acima expõe que o salário médio do trabalhador paulistano está em R\$ 5.323,00 conforme a PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios²⁸. O valor é 31,3% superior à média do Estado de São Paulo e está 57,9% acima da média nacional.

Dessa forma, pode-se afirmar que o salário de um assistente social trabalhadora/o do SUAS na Proteção Social Especial de Média Complexidade, mediante celebração de convênio com OSC (NPJ), está aproximadamente 32,34% abaixo do salário médio do trabalhador paulistano. Isso sem contar os descontos em folha de pagamento que a/o assistente social pode vir a ter caso selecione os benefícios trabalhistas opcionais.

Sobre os espaços físicos dos serviços, foi realizada uma pesquisa no Sindsep através da aba “Notícias – Artigos” com base na pesquisa da palavra “CREAS”²⁹, onde foi encontrada a seguinte matéria “A Assistência Social nunca esteve tão

²⁶PREFEITURA DE SÃO PAULO. Cidade de São Paulo registra menor taxa de desemprego da história. São Paulo, 15 ago. 2025. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/cidade-de-s%C3%A3o-paulo-registra-menor-taxa-de-desemprego-da-hist%C3%B3ria>. Acesso em 01 de set. 2025.

²⁷PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Rendimento médio dos paulistanos é 71 % maior que a média nacional e ultrapassa os R\$ 5 mil*. São Paulo, 29 fev. 2024. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/rendimento-medio-dos-paulistanos-e-71-maior-que-a-media-nacional-e-ultrapassa-os-r-5-mil>. Acesso em 05 de maio de 2025.

²⁸PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Cidade de São Paulo registra menor taxa de desemprego da história*. São Paulo, 15 ago. 2025. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/cidade-de-s%C3%A3o-paulo-registra-menor-taxa-de-desemprego-da-hist%C3%B3ria>. Acesso em 17 ago. 2025.

²⁹SINDSEP – Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo. *Resultados da busca avançada por “CREAS”*. s.d. Disponível em: <https://sindsep-sp.org.br/busca-avancada?page=1&search=creas&categoria=0>. Acesso em 01 de set. 2025.

desconectada do SUAS” publicada em 13 de setembro de 2024³⁰, que denuncia as condições inadequadas de trabalho nas unidades de CRAS, CREAS e Centro POP, que derivam da precarização de mobiliários e ferramentas de trabalho, espaço físico insuficiente para comportar as equipes técnicas e proporcionar um atendimento digno aos usuários.

As precárias condições de trabalho pioram a partir de 2018, com a implementação do Marco Regulatório das Organizações Sociais – MROSC, que ocorreu via Instrução Normativa 03/18, que desalinha rotineiramente o cotidiano profissional das relações entre o poder público e a rede parceira. A IN 03/18 denomina servidoras(es) como gestoras(es) de parceria e atribui responsabilidades fora de suas funções privativas, como contábeis, nutrição, arquitetura, engenharia, acarretando acúmulo/desvio de função e insegurança jurídica. Longos foram os debates e manifestações de trabalhadoras(es) organizadas(os) no Sindsep, para denunciar e solicitar a cessação dos desvios e acúmulos, junto à secretaria, chegando inclusive a acionar o Tribunal de Contas do Município, o Ministério Público de São Paulo e o Conselho Municipal de Assistência Social (SINDSEP, 2024).

Em consonância com o exposto, o Sindsep (2024) também denunciou infestação de insetos no CREAS Jabaquara em abril de 2024³¹, situação que obrigaram as trabalhadoras a fecharem as portas da unidade:

O CREAS Jabaquara está sediado em prédio locado pela SMADS, onde funcionam SAS, CRAS e CREAS em pavimentos diferentes. Todas as unidades estão negligenciadas em relação à revisão de equipamentos de segurança e proteção emergencial, como os extintores. As dedetizações periódicas não ocorrem e nem há controle para se garantir que ocorrerão num intervalo razoável de tempo, o que evitaria a proliferação de pragas urbanas e o risco à saúde de todos os trabalhadores e trabalhadoras e usuários(as) que utilizam o prédio. Por estar localizado em pavimento abaixo do nível da rua, o CREAS Jabaquara é acessado pelos usuários por meio de uma rampa na área externa, sem cobertura para proteção em dias de chuva. Ainda na unidade falta circulação de ar devido as janelas pequenas, além disso, a unidade conta com um único banheiro com pequenas dimensões, sem janela e sem exaustor, para o uso diário de no mínimo 15 pessoas (equipe do CREAS, equipe do Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico - NPJ, bolsistas do Programa Agente SUAS, Vigilante). Situação essa, amplamente denunciada pelas(os) trabalhadoras(os) ao longo dos anos, especialmente na pandemia, pelo risco maior de contaminação, sem nenhuma resposta ou solução até hoje. Em decorrência da não

³⁰SINDSEP – Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo. A Assistência Social nunca esteve tão desconectada do SUAS. São Paulo, 12 set. 2024. Disponível em: <https://sindsep-sp.org.br/noticia?link=a-assistencia-social-nunca-esteve-tao-desconectada-do-suas>. Acesso em 10 de set. 2025.

³¹SINDSEP – Sindicato dos Trabalhadores na Administração Pública e Autarquias no Município de São Paulo. Trabalhadoras do CREAS Jabaquara fecham a unidade após infestação de insetos e denunciam condições de trabalho. São Paulo, 18 abr. 2024. Disponível em: <https://sindsep-sp.org.br/noticia?link=trabalhadoras-do-creas-jabaquara-fecham-a-unidade-apos-infestacao-de-insetos-e-denunciam-condicoes-de-trabalho>. Acesso em 01 de ago. 2025.

ventilação adequada do espaço, todas as pessoas presentes no local sofrem com o mau cheiro que exala quando os banheiros são utilizados.

As salas de atendimento individual não possuem estrutura para garantir o atendimento sigiloso, como preconiza nossa profissão e a política de assistência social. As salas técnico-administrativas coletivas, mal cabem os profissionais, uma mesa fica colada na outra, dificultando a circulação, sobretudo, em emergências.

Um ponto importante a ser destacado e que contribui para a insalubridade do prédio é o fato de não haver profissionais de limpeza em número suficiente, o que gera sobrecarga dos que atuam na unidade, pois são demandados pela higienização de duas ou três unidades estatais, por vezes no mesmo dia. Sem falar na necessidade de pintura e manutenções no imóvel, que não é reformado, e vai se deteriorando cada vez mais no decorrer do tempo.

Outras questões que demonstram o descaso com o prédio e o descaso com as(os) trabalhadoras(os) é a não troca dos equipamentos de informática e a modernização dos instrumentos de trabalho. O mobiliário está desgastado e a placa de identificação da unidade está completamente apagada, estando ilegível.

Tudo isso são exemplos da gestão do descaso da SMADS e do processo de sucateamento em curso que as/os servidoras(os) públicos e a população estão enfrentando na cidade de São Paulo quando buscam por atendimento nos Centros de Referência da Assistência Social (SINDSEP, 2004).

Uma das páginas do Instagram do Fórum de Assistência Social (FAS) divulgou, em 04 de abril de 2024, mais um episódio degradante envolvendo o CREAS/NPJ da Cidade Ademar³². Segundo a publicação, o espaço de atendimento foi deteriorado por um usuário do serviço após a solicitação de vaga em serviço de acolhimento não ter sido atendida, em razão da lotação dos equipamentos existentes. A inexistência de respostas institucionais adequadas culminou em danos significativos à estrutura física do equipamento e à equipe de técnica envolvida.

A situação evidencia que a insuficiência de investimentos e o descaso da gestão municipal com a assistência social acabam por tensionar a relação entre usuários e trabalhadoras/es do SUAS, levando à externalização de conflitos sobre as equipes técnicas que atuam na linha de frente do atendimento. Essa dinâmica impacta diretamente a integridade física e emocional dos trabalhadores, que passam a ser responsabilizados por limites estruturais da política pública.

As mudanças na gestão do trabalho e na organização das políticas sociais têm produzido novas formas de sofrimento profissional, marcadas pela intensificação do trabalho, pela insegurança dos vínculos e pela ampliação das responsabilidades sem a correspondente garantia de condições materiais e institucionais (RAICHELIS, 2010, p. 757).

³²INSTAGRAM. Publicação de @prefeiturasp sobre assistência social. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C5UeSzmNtRm/?igsh=bjBwYno2cXkyMXE4>. Acesso em 01 de set. 2025.

No que compete à tipificação dos serviços a nível municipal, considerando que a tipificação nacional está na Resolução 109/2009 do CNAS³³, a Portaria SMADS nº 125/2025, que altera as Portarias SMADS nº 46/2010, SMADS nº 47/2010 e SMADS nº 39/2024, embora trate da referência de custos dos serviços da rede socioassistencial operada por meio de convênios, atualize valores para composição dos custos das parcerias (incluindo pessoal) e tenha como base a Portaria SMADS nº 21/2012 para tipificar os serviços da rede conveniada (proteção social básica, média e alta complexidade), incluindo suas fases, metas e padrões técnicos, não dispõe com especificidade acerca dos salários das/os profissionais envolvidas.

Então, sobre os cargos e salários, não há uma “tabela de remunerações mensais” definida para estabelecer, conforme a tipificação do serviço, o valor que cada profissional previsto no “Plano de Trabalho” apresentado deve receber. Essa questão faz com que as/os trabalhadoras/es do SUAS através de OSCs conveniadas, assistentes sociais inclusas/os, não possuem sequer um “piso salarial” definido conforme cada serviço socioassistencial na cidade.

Percebe-se também que a progressão de carreira ou progressão salarial do assistente social trabalhador dos serviços socioassistenciais é inexistente, pois acima do cargo de “Técnico Assistente Social”, somente existe a possibilidade de “Gerente de Serviço” que exige 40h semanais de trabalho.

A ampliação de vínculos flexíveis e terceirizados na política de assistência social tem resultado na supressão ou fragilização de direitos trabalhistas historicamente conquistados, como planos de carreira, benefícios indiretos e condições adequadas de trabalho (RAICHELIS, 2010, p. 755).

Para retomar a análise, o que está vigente além da Lei nº13.019 (MROSC), é o Decreto Municipal nº 57.575/2016 e a Instrução Normativa SMADS nº 002/2024, responsável por regulamentar os procedimentos que envolvem a celebração, execução e prestação de contas dos Termos de Colaboração entre a SMADS e as OSCs para que executem os serviços socioassistenciais no município de São Paulo.

³³BRASIL. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), s.d. Disponível em: chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em 02 de ago. 2025.

A instrução vigente orienta como os convênios devem ser formalizados e como a prestação de contas devem ser apresentadas, porém não menciona as remunerações das/os trabalhadoras/es por serviço socioassistencial.

O que acontece na prática é que as OSCs, durante a abertura do Edital de Chamamento Público e desenvolvimento do Termo de Colaboração, precisam apresentar um Plano de Trabalho e a composição de custos detalhada, na qual os custos com os recursos humanos devem estar previstos (cargos, quadro de funcionários e salários), nesse plano deve constar os parâmetros técnicos e orçamentários exigidos pela SMADS, mas não há nada além de referências para guiar os gastos com as remunerações.

A última referência publicada está na Portaria SMADS nº 112/2025 em “Anexo I - Parâmetros para composição de custos dos recursos humanos dos serviços de desenvolvimento social”, que indica para o cargo de “Assistente Social” o salário base de R\$4.000,00 para as 30h semanais, ainda abaixo do Projeto de Lei do Piso Salarial da profissão (PL 1827/2019), que aponta o valor de R\$5.500,00 para a mesma jornada de trabalho.

Por outro lado, os salários das/os assistentes sociais podem ser ainda menores quando contratados em serviços da “Proteção Social Básica”. Será utilizada a mesma OSC, Associação Fala Mulher, para fins de comparação. Pois ela dispõe de um CCA, chamado de “CCA Nova Geração” na qual o Plano de Trabalho prevê um “Assistente Técnico II” com remuneração mensal de R\$ 2.947,28 para 40h semanais.

A Portaria SMADS nº 46/2010 pontua como competência do cargo a realização de suporte técnico ao gerente de serviço no trabalho desenvolvido pela Proteção Social Básica. Em seguida, no campo de “Funções Socioassistenciais” explicita que o cargo “técnico” exige nível superior compatível com a natureza do serviço e que deve exercer funções técnicas junto aos usuários atendidos e a comunidade, assim como aos órgãos públicos de acordo com a programação estabelecida e com as necessidades pessoais e sociais dos usuários.

Está exposto no Plano de Trabalho do CCA Nova Geração aprovado e acompanhado pela SMADS as seguintes atribuições para o cargo de “Assistente Técnico II”:

- Participar da elaboração do planejamento semestral e mensal levando em conta a legislação vigente e as necessidades dos usuários do serviço;

- Registrar as atividades relacionadas à sua atuação;
- Participar da elaboração do cronograma de realização de visitas domiciliares, para a inclusão das crianças e adolescentes no serviço, para as famílias beneficiárias do Novo Bolsa Família que não estão cumprindo com as condicionalidades ou em outras situações que se fizerem necessárias;
- Encaminhar ao Técnico Supervisor do CRAS, até o segundo dia útil do mês, o Relatório Mensal dos usuários de famílias beneficiárias do Novo Bolsa Família em descumprimento de condicionalidades;
- Realizar entrevista com famílias de crianças e adolescentes e avaliar a possibilidade da inclusão nos Programas de Transferência de Renda;
- Realizar visita domiciliar às crianças/adolescentes/famílias, quando necessário;
- Elaborar relatório, quando houver abandono ou afastamento do usuário do CCA;
- Orientar e encaminhar para o CRAS, rede socioassistencial e demais serviços públicos as crianças, adolescentes e/ou seus familiares;
- Informar e discutir com os usuários e suas famílias os direitos socioassistenciais e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, sensibilizando-os para a identificação de situações de risco;
- Realizar mensalmente reunião com os familiares das crianças/adolescentes para discussão de temas relevantes;
- Orientar, encaminhar e auxiliar na obtenção de documentos quando necessário;
- Acolher, identificar, elaborar e encaminhar relatório para o CRAS/CREAS sobre situações de risco, suspeita de violência, abandono, maus-tratos, negligência, abuso sexual contra a criança/adolescente, consumo de drogas e gravidez;
- Discutir em reuniões da equipe técnica os casos que necessitem providências;
- Pesquisar e visitar os recursos socioassistenciais e demais políticas públicas do território;
- Elaborar o controle de frequências diário e mensal dos usuários;

- Elaborar controle diário e mensal das atividades sociais e grupais que desenvolve;
- Responsabilizar-se pela referência e contrarreferência no atendimento dos usuários;
- Monitorar e avaliar as atividades/oficinas junto aos usuários e orientadores socioeducativos;
- Participar de reuniões de avaliação das atividades (para manutenção ou redirecionamento das mesmas);
- Substituir o gerente do serviço quando designado por este.

Sobre as competências do cargo, temos o seguinte: i) exerce funções técnicas junto aos usuários, suas famílias, comunidade e junto às organizações e órgãos públicos de acordo com a programação estabelecida e com as necessidades pessoais e sociais dos usuários. ii) realiza o mapeamento da área de atuação, contato direto com a comunidade, visitas domiciliares e acompanhamento mensal de todas as famílias de sua responsabilidade, participação juntamente com o técnico, dos encontros sócio-educativos e atividades.

O presente trabalho não objetiva deslegitimar a equipe multiprofissional envolvida nos processos de avaliação, operacionalização, acompanhamento e execução dos serviços socioassistenciais; ao contrário, reconhece a relevância das distintas profissões que integram o conjunto de trabalhadoras/es do SUAS, visando maior organização dos envolvidos mediante apreciação crítica da atual configuração do SUAS.

Entretanto, não há como ignorar a discussão que tange os “cargos genéricos” historicamente e estrategicamente atribuídos as/aos assistentes sociais. Raichelis (2010; 2011) comenta que cargos como “técnico social”, “analista social” e “técnico de referência” funcionam como instrumentos da flexibilização do trabalho, principalmente pelo fato de que apagam identidades profissionais, viabilizam polivalência funcional e fragilizam o reconhecimento técnico e ético da profissão.

As diferentes nomenclaturas geram contradições entre a responsabilização técnica e invisibilização profissional e não devem ser vistos como uma distorção aleatória ou ocasional, mas sim como uma estratégia estrutural presente na gestão neoliberal.

Netto (2004; 2011; 2015), apesar de não tratar diretamente as nomenclaturas dos cargos genéricos, carrega em sua análise sobre a funcionalidade social das profissões no capitalismo os mecanismos de subsunção do trabalho profissional às necessidades do Estado e das políticas sociais. A sua afirmação de que a profissão vive uma disputa de projetos profissionais, guiados por diferentes projetos societários que se expressam politicamente, indica que, a depender das formas organizativas impostas, o trabalho da/o assistente social pode cumprir funções conservadoras e contribuir para o esvaziamento do potencial crítico do Serviço Social.

Mesmo que não existam dados nacionais, estaduais ou municipais compilados e disponibilizados pelo conjunto CFESS/CRESS sobre os argumentos específicos alegados nas defesas dos assistentes sociais denunciados para as Comissões Permanentes de Ética, a literatura acadêmica e as notas técnicas indicam que existem casos expressivos de tensão entre as exigências institucionais e os princípios éticos profissionais. Mirales (2019) expõe as condições de trabalho como um fator impactante na compreensão do imperativo ético profissional e nas escolhas técnico-profissionais.

Para fins de incremento da análise, faz-se útil retomar o fato de que o ano de 2025 contou com movimentações em prol de melhores condições de trabalho por parte das/os trabalhadoras/es do SUAS (estatutários e trabalhadora/es de OSCs), como foi o caso manifestações e protestos, especialmente nos meses de março³⁴, junho³⁵ e agosto³⁶. Esses pontos são fundamentais para explicitar a correlação de forças envolvidas, considerando que os parâmetros da composição de custos dos recursos humanos foram publicados meses depois.

A contratação de assistentes sociais por meio de parcerias e convênios tem aprofundado a precarização do trabalho, marcada pela ausência de benefícios, pela instabilidade contratual e pelo descumprimento de direitos trabalhistas (CFESS, 2014, p. 19).

³⁴INSTAGRAM. *Publicação de @fas.sp.oficial sobre atividades/ações da FAS SP*. Disponível em: <https://www.instagram.com/fas.sp.oficial/p/C32yEubLBmE/>. Acesso em 10 de set. 2025.

³⁵VESPOLI, Toninho. *Desmonte do SUAS em São Paulo — Ricardo Nunes*. ToninhoVespoli.com.br, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://toninhovespoli.com.br/2025/06/17/desmonte-suas-sao-paulo-ricardo-nunes/>. Acesso em 10 de set. 2025.

³⁶METRÓPOLES. *Servidores sociais fazem manifestação em frente à Câmara de SP*. São Paulo, 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/servidores-sociais-fazem-manifestacao-em-frente-a-camara-de-sp>. Acesso em 10 de set. 2025.

As pautas mencionadas nas manifestações e protestos giravam em torno de: pagamento do dissídio³⁷, garantia de convênios ameaçados de fechamento e descongelamento de verbas às políticas de assistência social³⁸, o fim do desmonte do SUAS e reajuste salarial.

O site institucional do vereador Toninho Vespoli (PSOL), através da notícia “Desmonte do SUAS em São Paulo: Nunes ignora a assistência”, publicada em 17 de junho de 2025, expressa que a Prefeitura de São Paulo sequer havia repassado o dissídio de 2024 às OSCs, como também havia repassado de maneira incompleta o reajuste dos custos em 2023. Ressalta-se que a menção ao vereador ocorre exclusivamente pelo fato de ele ter divulgado e se posicionado publicamente sobre a situação, não implicando juízo de valor sobre sua atuação política.

As grandes organizações tentam manter os pagamentos, mas comprometem outras áreas do serviço. Por outro lado, as entidades menores enfrentam riscos jurídicos e mantêm funcionários com salários congelados. Com o tempo, essas instituições acabam fechando suas portas. E, quando isso acontece, as famílias perdem acesso à proteção social (Toninho Vespoli, 2025 p. 1).

A citação acima revela novamente a discrepância entre as condições de trabalho das/os trabalhadoras das OSCs, pois os mesmos serviços tipificados podem apresentar características diferentes no que envolve a qualidade da prestação do serviço, encargos com recursos humanos (salários e benefícios) e instrumentos e recursos de trabalho a depender da estrutura organizacional e financeira de cada uma. Abaixo mais expressões dessa realidade:

“Em meio a isso, algumas OSC's estão desistindo de executar os serviços, o que faz com que dezenas de pessoas fiquem desempregadas e interrompam os atendimentos a essa parcela da população que necessita da assistência social.” (G1, 2025).

“As Organizações da Sociedade Civil estão tendo que arcar com esse ônus, seja pagando o salário dos trabalhadores com esse reajuste, seja com o risco de ser processadas na Justiça Trabalhista” (G1, 2025).

³⁷ Reajuste salarial baseado na inflação econômica.

³⁸ METRÓPOLES. *Servidores sociais fazem manifestação em frente à Câmara de SP*. São Paulo, 7 ago. 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/sao-paulo/servidores-sociais-fazem-manifestacao-em-frente-a-camara-de-sp>. Acesso em 10 de set. 2025.

Além das irregularidades em relação aos encargos trabalhistas, também há a insuficiência dos recursos dispostos para a alimentação dos usuários. A menção abaixo expõe a dificuldade de conciliar produtos de qualidade com o valor disponibilizado, o que implica diretamente na saúde e bem-estar dos envolvidos.

Os efeitos da omissão da Prefeitura são visíveis no dia a dia. Os CCAs recebem menos de R\$ 7 por pessoa para duas refeições. Já os SAICAs, que acolhem crianças e adolescentes, têm apenas R\$ 13 para quatro refeições diárias. Enquanto isso, os serviços voltados aos idosos sobrevivem com menos de R\$ 2,50 por dia. Além disso, os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos não contam com educadores substitutos. Se um profissional adoecer, o atendimento simplesmente não ocorre. O quadro de pessoal está tão enxuto que falta até mesmo um administrativo para lidar com os sistemas de prestação de contas exigidos pela Secretaria (Toninho Vespoli, 2025 p. 1).

Para a reflexão sobre os benefícios trabalhistas, tem-se que os serviços de acolhimento e convivência podem disponibilizar refeições conforme o seu plano de trabalho e orçamento, nesses casos há possibilidade de que o/a assistente social e demais trabalhadoras/es possuam alimentação no local.

Com base em minha experiência como assistente social trabalhadora de um Núcleo de Prestação Jurídica (NPJ), ao cumprir a jornada de 30 horas semanais, há possibilidade apenas de usufruir de 15 minutos de intervalo, conforme previsto na CLT. Dessa forma, em diversas ocasiões, realizei minhas refeições na própria mesa de trabalho por conta da intensidade do trabalho somada ao horário disponibilizado para intervalo.

A priori a “alimentação no local” só é disponibilizada nessas situações, ou seja, não ocorre em serviços como o NPJ, tipificados na “proteção social de média complexidade”. Trata-se, portanto, de mais uma evidência das discrepâncias das condições de trabalho existentes na rede socioassistencial. Ainda que nenhum dos casos possa ser considerado o ideal, observa-se que, em alguns serviços, a alimentação é ofertada de forma precária, em razão dos baixos orçamentos, enquanto, em outros, não há sequer previsão de vale-alimentação nos termos do convênio.

Diante da exposição, a transferência das atribuições do Estado para as OSCs, mediante celebração do convênio e formalização de “parcerias”, não está apenas fragilizando a manutenção dos serviços no âmbito de estrutura física adequada e fortalecimento do SUAS, como também aprofundando desigualdades no interior da

própria rede socioassistencial, resultando em discrepâncias salariais exorbitantes entre estatutárias/os e celetistas por OSCs (com salários abaixo da média municipal), ausência de benefícios trabalhistas e demais proteções, ausência de perspectivas de aumento salarial e de progressão de carreira, seja através da abertura de concursos públicos municipais ou aumento salarial do cargo.

Em meio a tantas regulamentações e normas, há uma lacuna que rege, na vida cotidiana das/dos usuárias/os e no cotidiano profissional das/os trabalhadoras/es do SUAS, a presença do Estado na prestação do serviço socioassistencial e a legitimidade da PNAS como uma política social pública de responsabilidade estatal.

Considerações Finais

A análise empreendida neste estudo permitiu compreender a complexidade das relações entre as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a gestão pública no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), considerando a historicidade e especificidade da questão social no Brasil, com o objetivo de destrinchar o enredo que levou a atual configuração dos serviços de Assistência Social no município de São Paulo a sua implicação no cotidiano profissional das/os assistentes sociais trabalhadoras/es do SUAS.

Buscou-se, partindo da perspectiva crítica fundamentada na teoria marxista, evidenciar as contradições inerentes ao desenvolvimento dessa política no contexto do capitalismo contemporâneo, marcado pela consolidação do neoliberalismo no país.

Tem-se que o Brasil possui uma questão social particular forjada em um sistema capitalista periférico e dependente, que carrega as expressões da sua herança colonial e escravocrata e, durante esse processo, desenvolveu concepções de “direito” e “política pública” sob um caráter inicialmente conservador e assistencialista e, embora tenha tido um avanço progressista, a consolidação da assistência social como política social pública e dever do Estado foi consolidada através de uma visão liberal.

Há o reconhecimento de que a assistência social passou por transformações significativas a partir do regime militar (1964–1985), do período de redemocratização (1985–1988) e da promulgação da Constituição Federal de 1988, no que toca às reivindicações históricas da classe trabalhadora, assim consolidando um grande avanço social.

Entretanto, é inegável que o mesmo solo contraditório que proporcionou a promulgação a CF88 também favoreceu avanços neoliberais no aparelho estatal, cuja consolidação se expressa principalmente com a Reforma Gerencial de 1995, como legitimadora da terceirização dos serviços públicos, por meio da reconfiguração e reposicionamento do papel estatal, que deixa a responsabilidade na teoria e terceiriza suas funções ao assumir o cargo de “gerente” na prática.

A Reforma Gerencial de 1995 e a implementação de instrumentos legais como o Decreto-Lei n.º 200/1967, a Lei 8.662/1993, a Lei 8.742/1993 (LOAS) e a Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) evidenciam a trajetória de descentralização, terceirização e regulação das parcerias público-

privadas, assim como a adoção de modelos gerenciais que transformaram a prestação de serviços socioassistenciais em nichos de negócios para a sociedade civil.

O estudo com foco em São Paulo, conhecida como a “capital das OSCs”, revela a sua relação antiga com “entidades”, sejam elas sociais, religiosas ou beneficentes, na prestação de serviços de assistência a população. Inclusive, expõe que o território já abrigava entidades semelhantes no período do Brasil Império (1554), ou seja, antes mesmo do modelo de “ONGs” ser incorporado e disseminado no país em 1985.

A condição particular de uma metrópole como São Paulo, composta por fluxos migratórios internacionais e nacionais, urbanização precoce e expansão do capital financeiro foi responsável por agudizar expressões da questão social, justamente por décadas de negação da responsabilidade e primazia do Estado no que envolve direitos e proteção social.

Embora a cidade seja considerada em um cenário privilegiado de parcerias, haja vista que, conforme a expressividade de organizações e entidades prestadoras de serviços de atendimento à população, precisou elaborar regulamentações e normas próprias para viabilizar convênios e parcerias antes mesmo de se adequar às leis nacionais, esse fenômeno deve estar situado no contexto social e histórico que forja os cidadãos paulistanos e os processos de inserção social e econômica na estrutura social.

O número de serviços e convênios celebrados não são méritos da gestão pública, nem devem ser vistos como “cases de sucesso”, pois refletem a demanda de um município com cidadãos pauperizados e desprotegidos socialmente, com maior expressividade nos serviços de acolhimento para a população em situação de rua.

A atual configuração do SUAS é reflexo do fenômeno de “parceirização” em massa que visa o aumento do número de celebração dos convênios guiada pela lógica do lucro e fortalecimento de um fundo público incapaz de servir ao público necessário. Ela encontra legitimidade na reprodução de discursos gerados pela racionalidade neoliberal, que indicam como um princípio do Estado a eficiência e o gerencialismo.

Na teoria, as práticas consolidadas desde o início dos anos 2000, com normativas municipais como a Portaria 031/SAS/2003 e o Decreto Municipal nº 43.698/2003, antecederam e orientaram a aplicação do MROSC, deveriam contribuir para maior formalização, transparência e supervisão das OSCs, porém a pesquisa

documental explorada revela fatores claros de abandono e fragmentação do SUAS na cidade.

Ainda que se exponha a celebração, frequentemente laudatória de 1.256 convênios com OSCs para a prestação de serviços da política de assistência social, a trajetória, as condições de funcionamento e relatos das/os trabalhadoras/es das OSCs demonstra a persistência de desigualdades, fragmentações no espaço sócio-ocupacional e distância da consolidação efetiva do SUAS.

Tal fato evidencia que a “parcerização” reflète tanto a continuidade de práticas de terceirização quanto a emergência de uma lógica gerencial na operacionalização da Assistência Social, ocasionada pela tensão entre Estado, sociedade civil e mercado.

As desigualdades se manifestam em discrepâncias salariais entre cargos enquadrados na mesma tipificação de serviço, desconfiguração do caráter de uma política pública durante a prestação e apresentação do serviço, adoção de cargos genéricos, rivalidade entre servidoras/es públicas e trabalhadoras/es de OSCs e até implicações nas condições físicas e estruturais dos espaços sócio-ocupacionais.

Os convênios, lidos como uma externalização de serviços, embora não possam ser equivalentes a uma privatização total conforme a leitura jurídica e burocrática, visto que o aparato burguês fornece todas as balizas, normas e decretos necessários para justificar o reposicionamento do Estado em prol do crescimento exponencial do capital, trata uma mercantilização parcial, diretamente proporcional à precarização dos serviços socioassistenciais e pauperização da classe trabalhadora (que contemplam usuárias/os e trabalhadoras/es do SUAS).

A organização das/os trabalhadora/es também é dificultada com base na ausência de reconhecimento de unificação de lutas entre assistentes sociais estatutárias/os e assistentes sociais de OSCs, representada por grandes diferenças salariais, sindicatos diferentes e um cotidiano marcado por cumprimento de metas, supervisão e apagamento da categoria profissional mediante adoção de cargos genéricos.

A relação entre as OSCs e a efetivação plena do SUAS não deve se restringir a uma leitura administrativa ou normativa, relacionada somente a prestação de contas e leitura de relatórios mensais, pois demanda uma leitura crítica das relações históricas, políticas e sociais que configuram a operacionalização da Assistência

Social no Brasil e o reconhecimento das/os usuárias/os dos serviços como cidadãos usufruindo de direitos e conquistas históricas de sua classe.

As considerações aqui apresentadas demonstram que a regulação dos convênios e parcerias é central para a compreensão da parcerização no SUAS, permitindo reconhecer a tensão histórica entre descentralização administrativa, terceirização, gerencialismo e garantia de direitos sociais. Porém, não deve estar restrita somente a leis, normas e decretos.

Apesar da relação longa e duradoura entre o município e as entidades sociais, atuais Organizações da Sociedade Civil (OSCs), ainda há lacunas e desafios que se revelam desde o repasse financeiro insuficiente (ou ausência dele) para a prestação de um serviço digno, responsável por uma negligência que engloba usuárias/os e trabalhadoras/es do SUAS, transparência e compromisso das OSCs em fortalecer as políticas sociais como deveres do Estado, até mesmo a sobrecarga de servidoras/es públicos para exercerem uma supervisão mais qualitativa

Esse desafio é lido a partir de um projeto político que considera a responsabilidade do Estado para além dos mecanismos jurídicos estabelecidos, realizando uma interpretação antagônica dos que consideram as “parcerias” um instrumento facilitador de implantação de políticas públicas sob participação social. E não pretende negar a importância dos atores sociais presentes em OSCs parcerizadas, haja vista que possuem projetos heterogêneos.

Nesse sentido, o fenômeno da “parcerização” sistemática da assistência social na cidade de São Paulo, onde sequer se recorre a implantação de um serviço direto, articula a herança filantrópica com processos sócio-históricos de urbanização, produção e gestão da questão social. Esse arranjo foi aprofundado e legitimado pela Reforma Gerencial do Estado, que incentivou práticas de terceirização nos serviços públicos sob o discurso da eficiência e da governança.

Assim, o debate central sobre as parcerias na assistência social não deve se restringir à dicotomia entre desresponsabilização ou eficiência estatal, mas avançar na análise dos mecanismos jurídicos, coercitivos e burocráticos que naturalizam a terceirização sistemática dos serviços públicos, em detrimento da ampliação da execução direta como estratégia de afirmação dos direitos sociais.

Para complemento, a parcerização da capital paulista contribui diretamente para a flexibilização e precarização do trabalho, sendo esse não somente exercido por assistentes sociais, na medida em que fragmenta a classe trabalhadora - categoria

profissional e por área de atuação - com diferentes vínculos contratuais, convenções coletivas e salários.

REFERÊNCIAS

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa. *O Projeto Ético-Político do Serviço Social Brasileiro*. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa; CARDOSO, Priscila Fernandez Gonçalves; DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi. *Políticas sociais em tempos de crise do capital: cenários que desafiam o trabalho profissional*. Emancipa: o cotidiano em debate, v. 1, p. 1-108, 2016.

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; ALENCAR, Monica Maria Torres de. O debate sobre o trabalho profissional e a consolidação do projeto ético-político do Serviço Social. In: ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de; ALENCAR, Monica Maria Torres de (org.). *Serviço Social, trabalho e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 119-141.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço em debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.

AMÂNCIO, Júlia Moretto. *Parcerias entre Estado e sociedade civil: significados e desafios na gestão de políticas públicas. O caso da Assistência Social em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.

ANTUNES, Ricardo. A explosão do novo proletariado de serviços. Quem é a classe trabalhadora hoje? (Parte I, cap. 2 e 4). In: *O Privilégio da Servidão – o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARAÚJO, Álison Cleiton de. *A mercadorização dos serviços sociais públicos: tendências contemporâneas e inflexões no exercício profissional de assistentes sociais*. 2022. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Recife, 2022.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BORGES, Ângela; DRUCK, Maria das Graças. *Terceirização: balanço de uma década*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 10., 2001, Fortaleza. Anais [...]. Fortaleza: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Programa Bolsa Família: benefícios e atualizações*. Governo Federal, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 28 set. 2025.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 37. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CARVALHO, Thyago Augusto. *Marco regulatório das organizações da sociedade civil (MROSC) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): alterações na rede de serviços socioassistenciais da região do Butantã da cidade de São Paulo – SP*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

CERQUEIRA, Leonardo F. et al. *Organizações não governamentais no contexto da reforma gerencial brasileira*. Nova Iguaçu: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, [s.d.].

CFESS (Conselho Federal de Serviço Social). *Formação, trabalho e participação sociopolítica: dados complementares ao perfil de assistentes sociais no Brasil*. Brasília, DF: CFESS, 2024. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/EbookCFESS-DadosComplementares-PerfilASnoBrasil2024.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

CFESS (Conselho Federal de Serviço Social). *Perfil de assistentes sociais no Brasil: formação, condições de trabalho e exercício profissional*. Brasília, DF: CFESS, 2023. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/2022Cfess-PerfilAssistentesSociais-Ebook.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

CHAGAS, Victoria Oliveira Pinheiro. *A reforma gerencial do Estado e as parcerias: capacidade de controle da administração pública na garantia do êxito da implementação do MROSC no território brasileiro*. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Palmas, 2019.

CHIACHIO, Neiri Bruno. *A construção dos serviços de assistência social como política social pública*. Tese de doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

CORDEIRO, Tiago Gomes. *Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) na cidade de São Paulo: gestão compartilhada ou terceirização de serviços?* Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Sociedade civil e democracia no pensamento liberal e marxista*. Libertas, Juiz de Fora, v. 8, n. 2, p. 70-82, jul./dez. 2008.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

DAGNINO, Evelina. *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania*. In: Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

FAUSTO, Boris. *Trabalho urbano e conflito social (1890–1920)*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1977.

FROTA, Maria Helena de Paula; PEREIRA, Maria Erica Ribeiro. Terceirização na política de assistência social: ouvindo os trabalhadores. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 188-204, jan./jul. 2017.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

GUTIERRES, Kellen. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, Marta (org.). *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Unesp, 2019.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. *Relações sociais e serviço social no Brasil*. 37ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. A produtividade do capital: trabalho produtivo e improdutivo. In: IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. *Resenha: para além da mistificação: o capital como relação social e seu contraditório processo de (re)produção*. Revista Em Pauta, Rio de Janeiro: UERJ, n. 53, 2023.

IANNI, Octavio. *A ditadura do grande capital*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Mapa das Organizações da Sociedade Civil (MOSC)*. Brasília, DF: IPEA, [2016–2025]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/mosc>. Acesso em: 5 mar. 2025.

KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica no Brasil urbano*. São Paulo: Editora 34, 2009.

MARCELINO, Paula. A administração e a terceirização: como o pragmatismo compromete a análise. In: PADILHA, Valquíria (org.) *Antimanual de gestão – desconstruindo os discursos do management*. São Paulo: Ed. Ideias & Letras, 2015.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011. MARTINELLI, Maria Lucia. *Serviço Social: identidade e alienação*. 16ª ed. São Paulo, Cortez, 2011.

MARTINS, José de Souza. *A chegada do estranho*. São Paulo: Hucitec, 1993.

MARX, Karl. Extratos d'O Capital. Crítica da Economia Política. In: NETTO, José Paulo (Org.). *O Leitor de Marx*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. In: NETTO, José Paulo (org.). *O leitor de Marx*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

MENDES, Maria das Graças Rodrigues. *Terceirização e Precarização Laboral: reflexões sobre os impactos da precarização para o trabalho dos assistentes sociais no SUAS*. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) – Para Além da Crise Global: Experiências e Antecipações Concretas. São Luis, Maranhão, 2015.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social*. 4ª ed. São Paulo, Cortez, 2011.

MIRALES, Rosana. Dinâmica do processamento de denúncias de infração ética no Conselho Regional de Serviço Social – Paraná. In: CONGRESSO PARANAENSE DE ASSISTENTES SOCIAIS, 7., 2019, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: CRESS-PR, 2019.

MONTAÑO, Carlos. *Das “lógicas do Estado” às lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão*. *Serviço Social & Sociedade* n59, ano XX, 1999.

MONTANO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. *Biblioteca Básica do Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo e Reificação*. São Paulo: Ciências Humanas, 1981.

NETTO, José Paulo. *O leitor de Marx*. São Paulo: Brasiliense, 2012.

PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. Qualificação das entidades e organizações de assistência social: considerações acerca do artigo 3º da LOAS. In: STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato Francisco dos Santos; PAZ, Rosangela Dias Oliveira (org.). *Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos*. São Paulo: Veras Editora, 2012. p. 109-122.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995*. *Revista de Serviço Público*, ano 50, n. 4, out./dez. 1999.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS. São Paulo, 2025. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/. Acesso em: 29 set. 2025.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Resolução SMADS/COMAS nº 2.287, de 5 de agosto de 2024. Aprova a Proposta Orçamentária 2025 para a Assistência Social no município de São Paulo, no valor de R\$ 3.876.288.431,00*. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-comas-2287-de-5-de-agosto-de-2024>. Acesso em: 05 ago. 2025.

RAICHELIS, Raquel. Atribuições e competências profissionais revisitadas: a nova morfologia do trabalho no Serviço Social. In: *Atribuições privativas do/a Assistente Social em questão (volume 2)*. Brasília: CFESS, 2020 (p. 11-42)

RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: BRAVO, Maria Inês Souza et al. (org.). *Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2002.

RAICHELIS, Raquel. *Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 104, p. 750-772, out./dez. 2010.

RAICHELIS, Raquel. O Trabalho do assistente social na esfera estatal. In: CFESS; ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

RAICHELIS, Raquel. *Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial*. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 116, 2013.

RAICHELIS, Raquel. *Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalismo contemporâneo*. In: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valéria (org.). *A nova morfologia do trabalho no Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2018.

RAPHAEL, Samira L. M. *Assistência social: os paradoxos de um direito*. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

ROCHA, Estefani Clementino da. *A gestão da parceria/supervisão técnica em serviço socioassistencial contratado na cidade de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

SANTANA, Lucinete Rodrigues. *O Cotidiano de Trabalho de Assistentes Sociais em Institutos Previdenciários De Regime Próprio, Sob a Ótica do Projeto Ético-Político Do Serviço Social: Limites e Possibilidades na Defesa De Direitos*. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SIMIONATTO, Ivete. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, Danuta E. Cantoia (org.). *Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas*. São Paulo: Veras Editora, 2010. p. 29-54.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes*. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, 2009.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Os desafios da comunicação do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA*. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v. 15, n. 46, p. 104-115, dez. 1994.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. *Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social*. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, v.33, n.116, p. 652-674, out. 2013.

SPOSATI, Aldaíza. *A assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza. *A menina LOAS: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. *Desafios da gestão social*. São Paulo: Cortez, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. *Proteção social e seguridade social no Brasil: impasses e desafios*. São Paulo: Cortez, 2013.

SPOSATI, Aldaíza. *Sistema Único de Assistência Social: elementos constitutivos da política pública de assistência social*. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. *Vida Urbana e Gestão da Pobreza*. São Paulo, Cortez, 1988.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. *Sociedade civil e Gramsci: desafios teóricos e práticos*. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 109, p. 5-30, jan./mar. 2012.

WELLEN, Henrique André Ramos. *Neoliberalismo, reforma do estado e o público não-estatal: novos contornos entre o público e o privado*. Santa Maria, v. 1, n. 2, p. 95-114, jul./dez. 2011.

YAZBEK, Maria Carmelita. *A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social*. Cadernos ABONG, São Paulo, n. 3, 1995.

YAZBEK, Maria Carmelita. *As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS*. In Revista Serviço Social e Sociedade nº 77, São Paulo, Cortez Editora, março 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Voluntariado e Profissionalidade na Intervenção Social*. In Revista de Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFMA. São Luís, UFMA, v.6, n.2, 2002.